

Rivista N°: 2/2015
DATA PUBBLICAZIONE: 17/04/2015

AUTORE: Eugenio De Marco *

IL REGIME COSTITUZIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI TRA PROCESSI DI TRASFORMAZIONE E PROSPETTIVE DI RIFORMA

1. Premessa – 2. Il regime degli enti locali nel sistema dello Statuto Albertino: a) nella fase dello Stato liberale – 3. (segue): b) nel regime fascista – 4. Le autonomie comunali e provinciali nel dibattito in Assemblea costituente – 5. Le autonomie comunali e provinciali nel testo costituzionale del 1948: tra innovazione e limiti – 6. Le autonomie comunali e provinciali nel nuovo Titolo V della Costituzione – 7. (segue): la costituzionalizzazione dell'autonomia normativa degli enti locali – 8. (segue): la nuova autonomia amministrativa degli enti locali: funzioni amministrative e sussidiarietà – 9. (segue): qualche considerazione sul problematico raccordo tra funzioni amministrative e funzione regolamentare – 10. L'autonomia finanziaria degli enti locali nel nuovo art. 119 Cost. – 11. Il Consiglio delle autonomie locali quale sede istituzionalizzata di autonomia partecipativa degli enti locali – 12. Il nuovo regime dei controlli sugli enti locali: abolizione del sistema dei controlli sugli atti e costituzionalizzazione di un potere di controllo sostitutivo – 13. Rinnovata attenzione negli ultimi anni ad esigenze di incisive riforme del sistema delle autonomie locali. Di taluni rilevanti iniziative in tal senso, peraltro non giunte ad esito – 14. Il regime normativo degli enti locali tra la "riforma Delrio" e il progetto di revisione costituzionale di iniziativa governativa del marzo 2014, attualmente al vaglio del Parlamento.

1. Premessa

Il sorgere di aggregazioni spontanee di cittadini, organizzate secondo propri ordinamenti su basi territoriali, è un fenomeno che, in generale, affonda le sue radici in epoche molto anteriori alla formazione dei moderni Stati nazionali in Europa. Diversi furono invero tempi e modi di sviluppo del movimento comunale nel contesto europeo, come del resto spesso diverse furono le ragioni alla base di tale sviluppo¹; comunque le maggiori affermazioni delle nuove realtà comunali si ebbero soprattutto in varie parti dell'Europa occidentale

* Già Ordinario di Diritto pubblico nell'Università degli Studi di Milano. — eugenio.demarco@unimi.it

¹ Sul dibattito storiografico in merito alle origini del Comune cfr. G. TABACCO – G.G. MERLO, *Il Medioevo*, Bologna, 1981, ed ora in *Storia universale*, (edizione speciale per il Corriere della Sera), vol. VII, Milano, 2004, p. 297 s. Sulle esperienze costituzionali del comune medioevale cfr. G. GALASSO, voce *Comune (storia)*, in *Enc. dir.*, vol. VIII, Milano, 1961, p. 169 ss.

tra l'XI e il XIII secolo. Il progressivo affermarsi di sistemi statali – in quanto ispirato all'esigenza di dare vita ad un forte potere centrale che prevalesse su qualsiasi tendenza centrifuga o che comunque potesse ostacolare il consolidarsi dell'autorità regia – ebbe, peraltro, come logica conseguenza una forte compressione, se non addirittura spesso il totale annullamento, delle preesistenti libertà e autonomie locali, incluse quelle comunali che pure vantavano le maggiori tradizioni storiche².

Un particolare sviluppo caratterizzò il movimento comunale nell'Italia centro-settentrionale, ove la costituzione degli organismi comunali rappresentava <<la soluzione istituzionale [...] delle tensioni tra i gruppi sociali, il mezzo di superamento dell'autorità vescovile e la premessa per la conquista del contado, che la crescente specializzazione economica legava sempre più alla città...>>³. L'avvento delle signorie e l'affermazione di altre forme oligarchiche di potere determinarono peraltro, tra il XIII e il XIV secolo, il declino e il tramonto delle libertà comunali in Italia⁴.

Le stesse profonde trasformazioni connesse alla rivoluzione francese non portarono ad una rivalutazione delle autonomie locali. Dopo le iniziali affermazioni anche a livello costituzionale di un certo *pouvoir municipal*⁵, prevalse infatti ben presto, con l'instaurarsi del dominio napoleonico, la tendenza a ridurre gli enti locali quasi al rango di circoscrizioni amministrative, nel contesto di un modello di amministrazione fortemente gerarchico e centralizzato⁶.

² Sulla preponderanza dei comuni <<nell'età di mezzo>> e su quel processo nel corso del quale <<lo Stato centralizzò tutto, e questo assorbimento cominciato da liberi uomini fu continuato alacramente dall'impero>>, cfr. T. MAMIANI, *D'un nuovo diritto europeo*, terza edizione, Napoli, 1860, p. 302 s.

³ Cfr. G. TABACCO – G.G. MERLO, *Il Medioevo*, cit., p. 312. Sul governo e sulle istituzioni comunali si vedano, anche con riferimento a specifiche realtà italiane: S. BERTELLI, *Il potere oligarchico nello stato-città medievale*, Firenze, 1978; G. TABACCO, *Egemonie sociali e strutture del potere nel medioevo italiano*, Torino, 1979; D. VALLEY, *La città-repubblica dell'Italia medievale*, Torino, 1980 (traduz. ital. della 2° ediz., London, 1978).

⁴ Si vedano al riguardo: G.A. BRUCKER, *Dal Comune alla Signoria. La vita pubblica a Firenze nel primo Rinascimento*, Bologna, 1981; O. CAPITANI, *Dal Comune alla Signoria*, in AA.VV., *Comuni e Signorie: istituzioni, società e lotte per l'egemonia*, in *Storia d'Italia*, diretta da G. GALASSO, vol. IV, Torino, 1981.

⁵ In particolare, nella Costituzione c.d. "girondina" del 24 giugno 1793 (Costituzione peraltro di brevissima durata) erano previste: <<– in ogni comune della Repubblica [...] un'amministrazione municipale; – in ogni distretto, un'amministrazione intermedia; – in ogni dipartimento, un'amministrazione centrale>> (art. 78); con gli ufficiali municipali eletti dalle Assemblee di comune (art. 79) e gli amministratori nominati dalle Assemblee elettorali di dipartimento e di distretto (art. 80). Alla previsione che municipalità e amministrazioni venivano rinnovate per la metà tutti gli anni (art. 81), faceva peraltro riscontro l'esplicita esclusione per amministratori e ufficiali municipali di ogni carattere di rappresentanza (art. 82). Nella successiva Costituzione del 22 agosto 1795 (o del 5 fruttidoro dell'anno III) un apposito Titolo (il Titolo VII) era dedicato ai <<Corpi amministrativi municipali>>. Ai dipartimenti in cui era diviso il territorio della Repubblica erano preposte amministrazioni centrali i cui membri, in numero di cinque, venivano rinnovati ogni anno per un quinto (art. 177); ai cantoni e ai comuni, in cui era ulteriormente suddiviso il territorio della Repubblica, erano preposte amministrazioni municipali, in numero variabile a seconda dell'ammontare della popolazione, i cui membri erano nominati per due anni, annualmente rinnovati per metà e rieleggibili una sola volta senza intervallo (artt. 185 e 186).

⁶ Cfr. S. J. WOOLF, *Napoleone e la conquista dell'Europa*, Roma-Bari, 1990, ed ora *L'impero napoleonico*, in *Storia universale*, (edizione speciale per il Corriere della Sera), vol. XVI, Milano, 2004 p. 154 s.

Del resto, anche a prescindere dalle contingenti vicende del dominio napoleonico, l'affermazione delle autonomie locali non rientrava, a ben considerare, nell'ottica dello Stato liberale sorto dalla rivoluzione francese: un tipo di Stato che propugnava essenzialmente le autonomie individuali – nelle forme delle libertà personali – nei confronti del potere pubblico, mentre vedeva con sostanziale sfavore le autonomie delle comunità e delle formazioni sociali in genere, intermedie tra cittadini e Stato.

Sicché nello Stato unitario ottocentesco ispirato al modello francese il ruolo delle entità territoriali e degli stessi comuni, quantunque ordinamenti per eccellenza anteriori alla formazione dello Stato moderno almeno in gran parte dell'occidente europeo, era estremamente limitato, al punto da fare configurare le amministrazioni comunali alla stregua di una sorta di appendici dell'amministrazione dello Stato⁷.

2. Il regime degli enti locali nel sistema dello Statuto Albertino: a) nella fase dello Stato liberale

A tendenze accentratrici e limitatrici del ruolo degli enti locali si ispirò sostanzialmente anche lo Stato risorgimentale in Italia, sotto la palese influenza del modello francese.

Pur trovando infatti Comuni e Province⁸ un riconoscimento esplicito nello Statuto Albertino, lo stesso Statuto si limitava a demandarne la regolamentazione alla legge (art. 71): sicché l'organizzazione comunale e provinciale si caratterizzava per il fatto di essere pressoché integralmente determinata dalla legge dello Stato, con negazione non solo di ogni principio di autonomia statutaria, ma anche di ogni differenziazione nell'ordinamento degli enti medesimi: un principio, quello dell'uniformità di regime normativo, tipico del sistema franco-piemontese⁹.

⁷ Anche se non mancava qualche eccezione a questa tendenza a ridurre il ruolo delle comunità locali. Così, un ruolo importante continuavano a svolgere le autonomie locali nello Stato liberale inglese, la cui evoluzione si caratterizzò per il rispetto dei tradizionali principi di autonomia locale. Sulle ragioni che determinarono il mantenimento e il rafforzamento delle autonomie locali nel Regno Unito cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, il quale mette tra l'altro l'accento sulla risalente <<stretta solidarietà d'interessi tra la nobiltà minore e le comunità locali, in sé vitali ed efficienti>> (p. 42).

⁸ Province la cui nascita viene comunemente fatta risalire all'Editto Albertino del 27 novembre 1847, n. 659. Cfr. sul punto F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2006, p. 35.

⁹ Non mancavano invece esempi di regimi differenziati in qualche altro ordinamento preunitario della Penisola. Così, ad esempio, nel Lombardo-Veneto i comuni erano divisi in tre classi (comuni maggiori, medi e rurali), ciascuna con un diverso tipo di ordinamento. Sull'istituto, in Lombardia, del <<convocato generale>>, quale <<assemblea costituita da tutti gli "estimati", per la trattazione degli affari di comune interesse>> cfr. E. GIZZI, *Lo svolgimento della legislazione comunale e provinciale*, in AA. VV., *Cento anni di Amministrazione Italiana*, Roma, 1962, p. 242. Differenziazioni nell'ordinamento degli enti locali territoriali si riscontravano anche nello Stato pontificio, nella Toscana e nel Regno delle due Sicilie. In particolare, sull'ordinamento comunale e provinciale nel Regno delle due Sicilie cfr. F. RANALLI, *L'Italia dopo il 1859*, Firenze, 1875, che al riguardo si esprimeva tra l'altro nel senso che tale <<ordinazione [...] sarebbe stata non affatto indegna degli Stati retti a libertà, se non l'avesse spesso l'arbitrio borbonico manomessa>> (p. 214).

Con l'unificazione, tale regime uniforme per tutti i comuni e le province venne esteso a tutti i territori del Regno con la legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. A, improntando il regime dell'amministrazione locale ad un sistema accentrato e "binario", in quanto caratterizzato dal fatto che accanto agli organi locali esisteva sempre un organo statale che li controllava e indirizzava¹⁰. Sistema che trovava le sue basi nella legge "Lamarmora-Rattazzi" del 1859¹¹ e che venne sostanzialmente confermato anche dalle successive leggi comunali e provinciali¹² fino al testo unico comunale e provinciale del 1915¹³: normative peraltro improntate, pur tra timide aperture, <<allo stesso orientamento politico e allo stesso sistema organizzativo che avevano caratterizzato la prima>>, vale a dire la legge fondamentale del 1865¹⁴.

Mentre, dal punto di vista delle attribuzioni, Comuni e Province svolsero per diversi anni solo limitate funzioni amministrative. Ed anche quando, tra la fine del 1800 ed i primi del 1900, il crescente intervento pubblico nella vita socio-economica rese necessari taluni ampliamenti della sfera di attribuzioni degli enti locali e in particolare dei Comuni, come fu per la municipalizzazione dei servizi pubblici¹⁵, sull'aspetto del potenziamento delle autonomie locali continuava pur sempre a prevalere quello di un decentramento di funzioni amministrative statali a Comuni e Province, sempre peraltro nel permanere di penetranti controlli statali (pur essendo possibile ravvisare qualche segno di una sia pure limitata evoluzione in senso autonomistico di questi enti derivante soprattutto dalla progressiva estensione della base elettorale dei rispettivi Consigli¹⁶, nonché dalla tendenza a riconoscere anche un certo proprio rilievo agli interessi comunali e provinciali pur nell'ambito degli interessi generali dello Stato).

Tendenza prevalente della dottrina, nella fase liberale dell'ordinamento statutario, rimase quella di ricondurre i Comuni e le Province alla categoria dei soggetti ausiliari dell'amministrazione dello Stato, qualificandoli nella specie come enti autarchici territoriali¹⁷.

¹⁰ Cfr. L. GIOVENCO, *Il Prefetto organo del Governo nella Provincia*, in AA. VV., *Cento anni di Amministrazione Italiana*, cit., p. 221, con richiamo di M.S. GIANNINI, *Autonomia locale e autogoverno*, in *Corriere amministrativo*, 1948, n. 21-22.

¹¹ L. 23 ottobre 1859, n. 3702.

¹² Cfr. i testi unici comunali e provinciali del 1889, 1898 e 1908, rispettivamente approvati con: R.D. 10 febbraio 1889, n. 5921; R.D. 4 maggio 1898, n. 164; R.D. 21 maggio 1908, n. 259.

¹³ Approvato con R.D. 4 febbraio 1915, n. 148.

¹⁴ Cfr. L. GIOVENCO, *Il Prefetto organo del Governo nella Provincia*, cit. p. 222, che peraltro richiama taluni progetti di quegli anni intesi ad improntare il regime delle autonomie locali ad istanze di decentramento e autonomia. Per una panoramica della legislazione sugli enti locali nello Stato risorgimentale in Italia cfr. E. GIZZI, *Lo svolgimento della legislazione comunale e provinciale*, cit., p. 239 ss.

¹⁵ Con la legge 29 marzo 1903, n. 103, sull'assunzione diretta dei servizi pubblici da parte dei Comuni, presentata dal ministro dell'interno Giovanni Giolitti. Sul tema cfr. G. MONTEMARTINI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, Milano, 1902.

¹⁶ Sull'evoluzione della legislazione elettorale degli enti locali nello Stato liberale in Italia cfr. G. SCHEPIS, *Le elezioni comunali e provinciali*, in AA. VV., *Cento anni di Amministrazione Italiana*, cit., p. 279 ss.

¹⁷ Tra le opere classiche in tema di enti locali nell'ordinamento liberale prefascista si vedano: G. VACCHELLI, *Il Comune nel diritto pubblico moderno*, Roma, 1890; G. SAREDO, *La legge sull'amministrazione comunale e provinciale*, Torino, 1904; U. BORSI, *Le funzioni del Comune italiano*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Trattato completo di diritto amministrativo*, II, Milano, 1915; SANTI ROMANO, *Il Comune*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Trattato completo di diritto amministrativo*, II, cit.; C.F. FERRARIS, *L'amministrazione locale in Italia*, Padova, 1920. Si veda

Dottrina, quella dell'autarchia, sorta, come ricordava Treves, in Germania agli inizi del XIX secolo ed intesa ad <<indicare la situazione risultante dalle riforme comunali, iniziate nel 1808, con l'introduzione dell'elettorato locale e la concessione ai comuni di una sfera propria di amministrazione, su cui lo Stato esercitava un controllo di mera legittimità>>¹⁸. Una concezione, quella originaria dell'autarchia, che peraltro si fondava <<soprattutto sulla partecipazione dei cittadini all'amministrazione>>¹⁹ e che in definitiva riecheggiava sostanzialmente il concetto di autogoverno²⁰: ma che successivamente, dopo numerosi dibattiti, si sarebbe stabilizzata anche nella nostra dottrina assumendo il significato di <<sistema in cui è attribuita anche ad enti pubblici diversi dallo Stato la titolarità di potestà pubbliche autoritative, ossia, applicativamente, la potestà, per un ente pubblico, di agire mediante provvedimenti amministrativi per la cura di propri interessi>>, con la configurazione, in particolare, quali <<enti autarchici>> di <<tutti gli enti pubblici territoriali>>²¹. Enti di cui nostra autorevole dottrina evidenziava, contestualmente al riconoscimento di una personalità giuridica propria, un carattere di <<organi dell'amministrazione indiretta dello Stato>>²².

3. (segue): b) nel regime fascista

Già ai primi del Novecento, invero, in epoca cioè tardo-liberale, le amministrazioni degli enti locali, e in particolare quelle dei Comuni, incominciavano, sia pure lentamente, a configurarsi come amministrazioni di enti per i quali si profilavano forme sia pure larvate di autonomia.

Senonché, con l'avvento del regime fascista le amministrazioni locali persero anche quel poco di autonomia che avevano acquisito negli anni precedenti.

inoltre, più di recente, M.S. GIANNINI (a cura di), *I Comuni*, in *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Vicenza, 1967.

¹⁸ Cfr. G. TREVES, *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 277, il quale sottolineava come l'autarchia assumesse <<rispetto alla funzione amministrativa, un significato analogo a quello che ha la rappresentanza popolare per la funzione legislativa, come rappresentanza in un ambito di interessi più ristretto>> quali espressioni entrambe <<dell'autodeterminazione dei cittadini o, come anche si riteneva dell'autogoverno (*Selbstregierung*)>> (p. 278).

¹⁹ Cfr. G. TREVES, *Autarchia, autogoverno, autonomia*, cit., p. 279.

²⁰ Sulla originaria configurazione dell'autarchia quale <<equivalente italiano dell'autogoverno inglese (self-government)>> cfr. F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, cit., p. 14.

²¹ Cfr. M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, p. 64. Per lo svolgimento del dibattito dottrinale in tema di autarchia cfr., tra gli altri, nella nostra dottrina dell'epoca: D. MAIORANA, *La nozione dell'autarchia amministrativa*, Roma, 1900; T. MARCHI, *L'istituto giuridico dell'autarchia*, Modena, 1904; M. LA TORRE, *Il principio di autarchia in confronto del diritto positivo*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1913, II, p. 201 ss. Sulla varietà dei significati assunti dal concetto di autarchia nel tempo cfr. V. LESSONA, *Autarchia, autoamministrazione, amministrazione indiretta*, in *Scritti minori*, Milano, 1958, II, p. 1093 ss.; S. CASSESE, voce *Autarchia*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, p. 325 ss.

²² Cfr. SANTI ROMANO, *Principi di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1912, p. 78, accomunando, nella categoria degli enti qualificabili come autarchici, anche altri enti quali ad esempio le istituzioni di pubblica beneficenza.

Difatti, la legislazione di tale regime relativa a Comuni e Province – legislazione che doveva trovare la sua più compiuta realizzazione nel testo unico comunale e provinciale del 1934²³ – pur riconoscendo attribuzioni di un certo rilievo ai predetti enti (e soprattutto ai Comuni) – con la previsione sia di funzioni obbligatorie tassativamente elencate dal legislatore²⁴, sia di funzioni facoltative discrezionalmente assunte entro certi limiti ed a certe condizioni dagli enti medesimi – e pur consentendo loro un correlativo esercizio di potestà regolamentari, sopprime però integralmente ogni possibilità di autonomo esercizio di tali attribuzioni da parte di Comuni e Province rispetto allo Stato.

Ed invero – sostituiti i loro organi elettivi e rappresentativi con organi di nomina governativa²⁵, sottoposti a penetranti controlli statali di legittimità e di merito diretti ad assicurare la più compiuta rispondenza della loro attività ai fini generali dello Stato – Comuni e Province vennero ridotti, per tutto il periodo fascista, al rango di enti completamente subordinati allo Stato medesimo, sostanzialmente non dissimili dagli organi di questo, nel quadro di un sistema amministrativo fortemente gerarchizzato²⁶.

²³ Testo unico, quello del 3 marzo 1934, n. 383, che sarebbe rimasto in vigore per diversi decenni dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, ovviamente nelle parti ritenute non incompatibili con essa, e che era stato preceduto da altri interventi legislativi che avevano progressivamente ristretto i margini di autonomia degli enti locali. Se marginali furono le modifiche apportate al preesistente regime normativo dal decreto legislativo 30 dicembre 1923, n. 2839, ben più incisive furono le modifiche via via introdotte a cominciare dalla legge 4 febbraio 1926, n. 237, sulla *"Istituzione del Podestà e della Consulta municipale nei comuni con popolazione non eccedente i 5000 abitanti"*.

²⁴ In materia, soprattutto, di polizia locale, sanità ed igiene, di opere pubbliche, di istruzione, di assistenza e beneficenza, di culto, per i Comuni (art. 91 T.U. n. 383 del 1934); di sanità ed igiene, di opere pubbliche, di istruzione, di assistenza e beneficenza per le Province (art. 144 T.U. cit.). In alcune di queste materie, peraltro (in particolare, opere pubbliche, assistenza e beneficenza, istruzione, culto) l'azione di Comuni e Province veniva configurata (in tutto o in parte) anziché come esercizio diretto di funzioni, come assunzione di oneri finanziari a favore dello Stato o di altri enti investiti dell'esercizio diretto.

²⁵ Cfr., oltre alla già richiamata L. n. 237 del 1926, il R.D.L. 3 settembre 1926, n. 1910, che comportò l'estensione dell'ordinamento podestarile a tutti i Comuni con completa abolizione del sistema elettivo, nonché la L. 27 dicembre 1928, n. 2962, sulla istituzione del preside e del rettore di nomina regia nella Provincia. Questa normativa, trasfusa nel T.U. comunale e provinciale del 1934, sarebbe stata abrogata una volta caduto il fascismo, con correlativo ripristino degli organi elettivi e rappresentativi dei Comuni e delle Province e richiamo in vigore, salvo talune modifiche, del T.U. n. 148 del 1915 nelle parti riguardanti le attribuzioni e il funzionamento degli organi medesimi. Sui radicali mutamenti della legislazione in tema di Comuni e Province nel periodo del fascismo cfr. E. GIZZI, *Lo svolgimento della legislazione comunale e provinciale*, cit., p. 263 ss.

²⁶ Anche se nella dottrina dell'epoca non mancavano diversità di opinioni nel definire la nuova natura giuridica di Comuni e Province. Così, secondo tendenze più estreme, la concezione fascista dello Stato avrebbe implicitamente abolito il concetto stesso di autarchia. Secondo altre tendenze, invece, il venir meno dell'autogoverno non avrebbe determinato la contestuale cessazione dell'autarchia o quanto meno dell'autarchia in senso giuridico. Per una disamina di tali orientamenti dottrinali, con sostanziale condivisione delle tesi del mantenimento da parte dell'ente locale del carattere di ente autarchico, nonostante la subordinazione della volontà dell'ente medesimo <<al giudizio discrezionale e alla volontà dello Stato>>, cfr. G. SALEMI, *La riforma comunale e l'autarchia*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. II, *Diritto amministrativo*, Padova, 1940, p. 49 ss. e p. 57 s.

4. Le autonomie comunali e provinciali nel dibattito in Assemblea costituente

Il quadro era ovviamente destinato a cambiare con la caduta del fascismo e l'avvento della Repubblica. Benché al centro dell'attenzione dell'Assemblea costituente vi fosse il problema della introduzione del nuovo istituto della Regione, con i problemi connessi alla definizione del suo ruolo e delle sue attribuzioni, non di meno un certo spazio venne dedicato anche al ruolo che i Comuni e le Province avrebbero dovuto assumere nel nuovo assetto costituzionale repubblicano.

Anzitutto, il formulato relativo al riconoscimento e alla promozione da parte della Repubblica delle autonomie locali, che nel progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione dei 75 compariva in apertura del Titolo V²⁷ intitolato <<Le Regioni e i Comuni>>²⁸, in sede di coordinamento finale fu trasferito all'art. 5 della Costituzione, tra i <<Principi fondamentali>>²⁹; mentre nella riformulazione del Titolo V accanto alle Regioni e ai Comuni venivano inserite anche le Province ed il testo dell'art. 107 del progetto veniva emendato nel senso che <<La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni>>³⁰.

Nel dibattito poi in merito a quello che sarebbe stato l'art. 128 del testo definitivo della Costituzione e che era invece l'art. 121 del Progetto della Commissione dei 75 si addivenne ad una riformulazione dell'art. 121 del Progetto – il cui 1° comma stabiliva che soltanto <<Il Comune è autonomo nell'ambito dei principi fissati dalle leggi generali della Repubblica>>.

²⁷ E precisamente all'art. 106, comma 1, del Progetto.

²⁸ Non erano invece comprese le Province. La necessità di abolire questi enti se si voleva istituire la Regione era stata sostenuta, tra gli altri, da Einaudi (del gruppo dell'Unione Democratica Nazionale), onde evitare una moltiplicazione di uffici e gravami fiscali. Anche Lussu (del gruppo autonomista) si era espresso per la soppressione della Provincia ritenendola <<oltre che inutile, [...] dannosa>> (cfr. riunione della seconda Sottocommissione della Commissione dei 75 del 27 luglio 1946). Contrari all'abolizione della Provincia si dichiaravano invece altri costituenti tra i quali Tosato (del gruppo Democratico Cristiano) e Bozzi (del gruppo dell'Unione Democratica Nazionale), che riteneva la Provincia <<un centro di attività e di interessi [...] difficilmente sradicabile>> (riunione della Sottocommissione del 29 luglio 1946). Nella riunione infine sempre della stessa Sottocommissione del 14 novembre 1946 fu respinta in votazione la formula proposta da Bozzi: <<Il territorio dello Stato è ripartito in Comuni, Province e Regioni>>; fu invece approvata la formulazione <<Il territorio della Repubblica è ripartito in Regioni e Comuni>>; formulazione accolta nell'art. 107, comma 1, del Progetto di Costituzione della Commissione dei 75. Le Province, invece, ai sensi dell'art. 107, comma 2, dello stesso Progetto erano qualificate come mere <<circoscrizioni amministrative di decentramento statale e regionale>>.

²⁹ Sul significato di questo trasferimento cfr. C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'articolo 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana – Saggi*, Padova, 1954, p. 81, il quale sottolineava che <<la inserzione della dichiarazione tra i principi fondamentali della nostra Costituzione, la circostanza che se ne sia trattato in sede separata dalla organizzazione amministrativa, le concordi dichiarazioni in Assemblea costituente stanno a provare come il nostro legislatore ha voluto accentuare, con chiara coscienza, che le autonomie locali hanno nella vita dello Stato un ben maggiore significato>> in quanto <<non hanno rilievo solo per la organizzazione amministrativa, ma incidono in profondità sulla struttura interiore dello Stato>>.

³⁰ Cfr. riunione dell'Assemblea Costituente del 27 giugno 1947. Nel corso del dibattito in Assemblea si registrò, come sottolineato nel suo intervento da Targetti (del gruppo Socialista), <<non una modificazione, ma una conversione della situazione>> rispetto a quanto era avvenuto nella elaborazione del progetto di Costituzione da parte della Commissione dei 75, allorché, come ricordato dallo stesso Targetti, <<alla povera Provincia fu celebrato un funerale, un funerale di terza classe>>.

senza contemplare la Provincia – modificandolo nel senso che <<Le Provincie e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni>>³¹.

La discussione si era accentrata soprattutto sul se qualificare Comuni e Provincie come enti autonomi o autarchici. Alle proposte di definire le Provincie e i Comuni <<enti autarchici territoriali>>³², si era tra l'altro obiettato che in tal modo si sarebbe diminuita <<la forza di questi enti, poiché autarchia è meno di autonomia>>³³ e si era anche sottolineato che <<la Provincia (e quindi anche il Comune) è considerata come persona giuridica e, per ciò stesso, è definita con la formula generale di ente autonomo, che sembra la più appropriata, per il possibile sviluppo futuro del concetto, senza ricadere in terminologie, tipo ente autarchico, che potrebbero far nascere eventuali perplessità interpretative di carattere restrittivo>>^{34 35}.

Altri punti oggetto di discussione erano stati se inserire o meno nel formulato dell'art. 128 l'aggettivo <<generali>> dopo il termine <<leggi>>, con scelta peraltro della locuzione <<leggi generali>>, e se aggiungere al termine dello stesso articolo a <<le funzioni>> anche <<i poteri>>, aggiunta peraltro ritenuta superflua, con la motivazione che <<evidentemente nelle funzioni sono compresi anche i poteri>>³⁶.

³¹ Cfr. Atti Costituente, riunione del 17 luglio 1947.

³² Tra le quali la proposta di Chieffi (del gruppo Democratico Cristiano) già avanzata nella seduta dell'Assemblea costituente del 27 giugno 1947, ma successivamente modificata nella riunione del 17 luglio 1947 a favore della qualifica di Comuni e Provincie come enti autonomi. A sua volta, Rescigno (del gruppo Democratico Cristiano), nella riunione della Costituente del 17 luglio 1947 aveva proposto la seguente formulazione: <<La Provincia, oltre che circoscrizione amministrativa di decentramento statale e regionale, è ente autarchico territoriale, con gli organi e le funzioni determinati dalla legge>>. Per la qualifica della Provincia come <<organo di decentramento burocratico>> e del Comune come <<ente autarchico, fornito dei mezzi e dei poteri necessari al suo funzionamento, e di facoltà normative nei limiti fissati dalla legge>> si era invece pronunciato Persico (del gruppo Democratico del lavoro).

³³ Così, il Presidente della Commissione per la Costituzione Ruini (del gruppo misto), nella seduta dell'Assemblea del 17 luglio 1947, in risposta all'intento espresso da Rescigno di mantenere l'emendamento a favore della qualifica degli enti locali come enti autarchici.

³⁴ Così Dominedò (del gruppo Democratico Cristiano) nella riunione del 27 luglio 1947. Dubbi e riserve sulla stessa categoria scientifica dell'ente autarchico erano del resto stati avanzati dal Presidente della Commissione per la Costituzione Ruini nella seduta del 27 giugno 1947. La formulazione <<Le Provincie e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano i compiti e le funzioni>> era stata presentata dal Comitato di redazione nella seduta del 17 luglio 1947, con l'aggiunta che <<Le Provincie e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale>>. In senso sostanzialmente analogo si era espresso nella stessa seduta Colitto (del gruppo dell'Uomo Qualunque), pur con qualche puntualizzazione a favore della soppressione dell'aggettivo <<generali>> apposto alla parola <<leggi>> e della sostituzione di <<compiti e funzioni>> con <<funzioni e poteri>>.

³⁵ Tra le altre proposte, vi era stata quella presentata da Targetti, Malagugini e Giacometti (tutti del gruppo Socialista) nella seduta della Costituente del 27 giugno 1947 ed intesa a qualificare i Comuni come enti <<autonomi nel proprio ambito>> e <<le Regioni e le Provincie [...] enti di decentramento statale, dotati di autogoverno>>.

³⁶ Come da replica del Presidente della Commissione per la Costituzione Ruini a Colitto che aveva avanzato la proposta.

Sicché, nella riunione dell'Assemblea Costituente del 17 luglio 1947, al termine del dibattito, posti ai voti, venivano approvati quelli che sarebbero stati (con qualche adeguamento meramente formale apportato in sede di coordinamento) gli articoli 128 129 e 133 della Carta costituzionale del 1948³⁷.

5. Le autonomie comunali e provinciali nel testo costituzionale del 1948: tra innovazione e limiti

La normativa costituzionale del 1948 ha segnato, pertanto, un netto mutamento della configurazione dei Comuni e delle Province anche rispetto al contesto antecedente all'avvento del fascismo³⁸.

Dal combinato disposto degli articoli 5 e 128 Cost. è discesa infatti una nuova concezione degli enti locali come soggetti di autonomia dotati di rilievo e garanzia costituzionale, rappresentativi delle comunità ad essi sottese³⁹ e istituzionalmente volti a realizzare i loro interessi in posizione di indipendenza sia pure relativa (come è appunto implicito nel concetto di autonomia) rispetto alle scelte del potere statale⁴⁰.

La netta caratterizzazione nel senso indicato dei Comuni e delle Province nella normativa costituzionale non precludeva ovviamente un loro ruolo essenziale nel decentramento amministrativo statale e regionale. Ciò si evinceva chiaramente, oltre che dalla enunciazione

³⁷ Veniva invece respinto un emendamento di Biagioni (del gruppo Democratico Cristiano) recante la statuizione secondo cui <<La legge assicura ai Comuni l'autosufficienza finanziaria>>.

³⁸ Tra i numerosi scritti sugli enti locali nell'ordinamento costituzionale italiano del 1948 si vedano: C. VITTA, *I Comuni di fronte alla nuova Costituzione*, in *Nuova Rass.*, 1948; M.S. GIANNINI, *Autonomia locale e autogoverno*, in *Corriere amministrativo*, 1948, p. 1907 ss.; ID., *L'autonomia comunale e le Regioni*, in *Corriere amministrativo*, 1949, p. 65 ss.; G. COLZI, *La Provincia e il Comune nell'ordinamento costituzionale*, in P. CALAMANDREI – A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, II, p. 381 ss.; A.M. SANDULLI, *Rilevanza delle norme della Costituzione sul regime attuale del decentramento e delle autonomie locali*, in *Amm. it.*, 1953, p. 97 ss.; C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'articolo 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana – Saggi*, Padova, 1954, p. 67 ss.; V. CRISAFULLI, *Principi costituzionali in tema di autonomie locali*, in *Mem. Com.*, 1958, p. 79 ss.; F. BENVENUTI, *La Provincia nell'ordinamento costituzionale*, in *Amm. it.*, 1960; G. VIGNOCCHI, *Enti locali e autonomie*, in *Nuova Rass.*, 1961; C. BOZZI, *Autonomia e decentramento nell'art. 5 della Costituzione*, in *Dir. pubbl. delle Regioni*, 1963, I, p. 4 ss.; G. BERTI, *Articolo 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione italiana*, I, Bologna, 1975, p. 277 ss.; G. VOLPE, *Autonomia locale e garantismo*, Milano, 1974; V. ITALIA, *L'autonomia dei Comuni e delle Province nell'ordinamento regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, p. 1957 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979; A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1983.

³⁹ Sul <<carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo degli enti territoriali [...quale] strumento essenziale dell'autonomia, cui hanno riguardo gli artt. 5 e 128 della Costituzione>>, cfr. Corte costituzionale, sent. 10 luglio 1968, n. 96.

⁴⁰ Nel senso che <<appare evidente dal [...] testo dell'art. 128 Cost. che il principio dell'autonomia comunale non può comportare una autonoma e ingiustificata eliminazione di ogni potestà di intervento statale, sul piano legislativo, nell'ambito dei principi generali e nel perseguimento di quei fini che lo Stato riconosce come propri anche nella articolazione che si esprime a livello delle amministrazioni locali>>, si esprimeva la Corte costituzionale con sentenza, tra le altre, 20 giugno 1977, n. 118.

di principio dello stesso art. 5 Cost., che al principio dell'autonomia ha affiancato quello del decentramento, da più specifiche previsioni della stessa Costituzione: in particolare, un esplicito riferimento ad ipotesi di decentramento di tipo autarchico si rinveniva nell'art. 118 comma 1, nella parte in cui prevedeva che la legge della Repubblica potesse attribuire direttamente a Comuni e Province funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale nelle materie di competenza regionale di cui al precedente art. 117; a norma poi dell'art. 129 le circoscrizioni comunali e provinciali erano anche circoscrizioni di decentramento (organico) statale e regionale, mentre le stesse circoscrizioni provinciali potevano essere suddivise in circondari per finalità di ulteriore decentramento.

Non si poteva tuttavia sottacere che il disegno del formulato costituzionale del 1948 era pur sempre quello – si potrebbe dire – di una Repubblica “che procedeva dall'alto”, informata cioè ad una visione che restava comunque “statocentrica”, con articolazione in più livelli di autonomia secondo un ordine verticale di poteri derivanti dall'ordinamento statale.

Ciò si evinceva non solo dalla formulazione letterale dell'art. 114 del testo costituzionale, a termini del quale <<La Repubblica si riparte in regioni, province e comuni>>, ma dallo stesso concetto di autonomia territoriale recepito in Costituzione: un concetto in cui alle connotazioni partecipative – di cui non mancava in Costituzione qualche specifica traccia anche per gli enti locali⁴¹ – faceva spesso riscontro (anzi, verosimilmente, da sfondo) una più tradizionale visione dell'autonomia, intesa cioè nel senso di “separazione” e “indipendenza” sia pure relative, di limitata “sfera di autodeterminazione”.

Una visione dell'autonomia comunale e provinciale, oltre tutto, per la determinazione del contenuto e della portata della quale, l'art. 128 della Costituzione, a differenza che per le Regioni (per le quali la stessa Costituzione provvedeva direttamente con proprie norme) affermava il principio della determinazione con legge generale dello Stato^{42 43}.

⁴¹ In tal senso, in particolare, l'art. 133, sul ruolo partecipativo dei Comuni in procedimenti di modificazioni territoriali a livello infraregionale. Altra espressione di autonomia partecipativa comunale e provinciale poteva ravvisarsi nella previsione dell'art. 118, comma 3, Cost., almeno se letta nell'ottica di una potenziale corresponsabilizzazione degli enti locali nell'esercizio delle funzioni amministrative regionali.

⁴² Come pure alla legge della Repubblica era demandato, ai sensi dell'art. 119 comma 1 Cost., il coordinamento delle finanze comunali e provinciali con quelle dello Stato e delle Regioni (cfr., al riguardo, sull'esigenza che <<i>modi dell'imposizione tributaria locale rispondano a criteri in certo grado uniformi nell'intero Paese>>, Corte costituzionale sent. 8 giugno 1963, n. 80).

⁴³ La Corte costituzionale, a sua volta, si pronunciava ripetutamente, fino dalle sue prime sentenze, nel senso del necessario carattere di generalità e uniformità dell'ordinamento degli enti locali nel vigente ordine costituzionale (cfr., ad es., sentt. n. 61 del 1958, n. 9 del 1961); della spettanza allo Stato, in riferimento all'art. 128 Cost., del potere di determinare l'intera disciplina organizzativa e funzionale degli enti locali, quali parti dell'ordinamento generale dello stesso Stato (cfr., ad es. sentt. n. 164 del 1972, n. 90 del 1977); della necessaria riserva allo Stato, sempre ai sensi dell'art. 128 Cost., del potere di supremazia e interferenza nell'organizzazione di Comuni e Province (cfr., ad es., sent. n. 130 del 1976). Cauta era poi la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di autonomia politica di Comuni e Province, pur non escludendo in qualche pronuncia, almeno così pareva, la possibilità di riconoscere un certo qual potere di indirizzo politico amministrativo a tali enti (cfr., ad es., sent. n. 52 del 1969). Più aperte invece alle esigenze degli enti locali alcune sentenze nelle quali la Corte si era pronunciata in ordine all'autonomia amministrativa di Comuni e Province e alla sua portata, ritenendo, ad esempio, che rappresentasse <<indubbia lesione dell'autonomia [...] l'imposizione [...] sia pure a titolo provvisorio a un

In definitiva, quindi, nel quadro del formulato costituzionale del 1948, il Comune e la Provincia, pur nell'incontestabile nuovo rilievo istituzionale assunto, si configuravano – a ben considerare (se si prescindeva dai richiami a non meglio precisati <<altri enti locali>> di cui all'art. 118) – come i livelli meno elevati di autonomia, le ultime articolazioni di sfere circoscritte di autodeterminazione, secondo un ordine derivato di poteri.

D'altro canto, la disciplina del contenuto e della portata dell'autonomia di Comuni e Province con legge della Repubblica non esauriva i poteri dello Stato verso questi enti.

A norma, infatti, dell'art. 133, comma 1, Cost., venivano riservati alla legge statale (sia pure su iniziativa dei Comuni e previo parere regionale) il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione⁴⁴.

Ed anche in tema di controlli, in forza ancora dell'art. 128 Cost. – e sempre quindi per il principio in esso contenuto del carattere derivato delle autonomie comunali e provinciali dall'ordinamento statale – si intendevano mantenuti allo Stato, anche dopo la completa attuazione dell'ordinamento regionale, tutti i poteri non espressamente attribuiti alle Regioni nei confronti di Comuni e Province, o dalla stessa Costituzione o per lo meno da legge statale⁴⁵.

Veniva, invece, demandato alla Regione il controllo sugli atti del Comune, come della Provincia e degli altri enti locali. Stabiliva infatti l'art. 130, comma 1, Cost. che <<un organo

Comune – anche se di nuova costituzione – di una pianta organica mediante provvedimento di autorità amministrativa estranea>> (cfr. sent. n. 9 del 1961); o affermando che <<nel concetto di autonomia rientrano [...] anche i poteri che sono strumentali rispetto alle funzioni e, quindi, quelli inerenti alla burocrazia comunale e provinciale>>, onde <<si dovrà [...] di volta in volta accertare se le disposizioni legislative si siano mantenute nell'ambito strettamente necessario a soddisfare [...] esigenze generali [nella specie nel settore del rapporto d'impiego dei dipendenti locali...] ed abbiano lasciato agli enti locali quel minimo di poteri richiesto da quella autonomia di cui, anche in questo settore, essi debbono godere>> (cfr. sent. n. 52 del 1969). O, più in generale, pronunciandosi nel senso che <<ove una legge, pur dopo aver operato l'attribuzione di funzioni amministrative ai Comuni, si riservasse però puntuali poteri di intervento caso per caso nel concreto esercizio di quelle funzioni amministrative [...] si verificherebbe una ingerenza dello Stato nelle discrezionali valutazioni spettanti agli enti titolari delle funzioni amministrative, il che sarebbe in contrasto con il principio di autonomia costituzionalmente garantita mentre sarebbe vulnerato il principio del decentramento, in quanto si determinerebbe un appesantimento delle procedure amministrative e una duplicazione di compiti a scapito di quella snellezza che si vuole invece perseguire decentrando le funzioni agli enti locali>> (cfr. sent. n. 77 del 1987). Sulla configurabilità dell'autogoverno come vero e proprio <<strumento essenziale>> dell'autonomia comunale e provinciale cfr. la già richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 96 del 1968; al riguardo si veda anche, tra le prime pronunzie della stessa Corte, la sent. 8 luglio 1957, n. 105, nella quale si affermava che la possibilità di scelta dei propri amministratori da parte degli elettori di enti locali doveva sussistere inoltre a livello nazionale, per aprire le amministrazioni [nella specie] municipali <<al respiro degli interessi nazionali, e per la libertà dal giuoco degli interessi puramente locali e particolari>>.

⁴⁴ Veniva invece riconosciuto alle Regioni il potere, sentite le popolazioni interessate, di istituire con legge <<nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni>> (art. 133, comma 2, Cost.).

⁴⁵ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 62 del 1973. Sulla esclusiva spettanza al Governo del potere generale di annullamento degli atti amministrativi illegittimi degli enti locali ai sensi dell'art. 6 T.U. comunale e provinciale del 1934 si ricordano, tra le altre, le sentenze della Corte costituzionale n. 24 del 1957, n. 128 del 1963, n. 4 del 1966: con riferimento alle Regioni a statuto speciale, ma valide ovviamente anche per quelle a statuto ordinario.

della Regione, costituito nei modi stabiliti dalla legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali>>. Il comma 2 dello stesso articolo prevedeva inoltre che <<in casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione>>⁴⁶.

Non si è mancato, non di meno, da autorevole dottrina, non solo di sottolineare come la collocazione del principio secondo cui la Repubblica <<riconosce e promuove le autonomie locali>> tra i principi fondamentali della Costituzione valesse <<ad accentuare il significato politico-costituzionale attribuito a queste autonomie>>, escludendo <<che altre manifestazioni del “pluralismo” sociale o dell’autonomia [...avessero] nel nostro Stato il medesimo significato fondamentale>>, ma anche di porre l’accento su un particolare aspetto del significato che veniva ad assumere <<la elevazione del principio generico delle autonomie locali ad elemento fondamentale del nostro Stato>>: di porre cioè l’accento su come ciò valesse <<ad escludere che alcuna di queste autonomie [...potesse] differire nel genere e non nella specie dalle altre>>, e ad escludere pertanto che principio fondamentale del nostro ordinamento non fosse <<il riconoscimento generico delle autonomie locali, ma la proclamazione specifica dell’autonomia delle regioni>>⁴⁷.

Anche se nella successiva dottrina si sarebbe spesso stati portati ad evidenziare come l’Assemblea costituente, pur non avendo <<rinunciato a stabilire concreti elementi di garanzia autonomista>> in materia di enti locali, avesse concentrato <<l’attenzione sulle questioni che riguardavano l’ordinamento regionale, percepite come più problematiche, delicate, politicamente rilevanti>>⁴⁸.

6. Le autonomie comunali e provinciali nel nuovo Titolo V della Costituzione

Progetti di riforma del regime costituzionale delle autonomie locali vennero presentati nel corso di diverse legislature. In particolare, taluni progetti di iniziativa parlamentare preve-

⁴⁶ Sui controlli sugli enti locali nel testo costituzionale del 1948 si vedano in particolare: A. AMORTH, *Problemi del controllo sugli Enti locali dopo le norme della Costituzione*, in *Amm. it.*, 1950; G. ZANOBINI, *Osservazioni sulle norme costituzionali relative ai controlli sugli enti locali*, in *Nuova Rass.*, 1951, p. 3 ss.; M. SCUDIERO, *I controlli sulle Regioni, sulle Province e sui Comuni nell’ordinamento costituzionale italiano*, vol. I, *I controlli amministrativi*, Napoli, 1963; A.M. SANDULLI, *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 575 ss.

⁴⁷ Cfr. C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’articolo 5 della Costituzione*, cit., p. 73 s.

⁴⁸ Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2004, p. 24, il quale rileva anche come <<il fatto che il sistema comunale e provinciale presentasse una importanza esclusivamente amministrativa e, al tempo stesso, una tradizione solida e radicata, indusse ad un dibattito assai meno vivace, approfondito e innovativo>>.

devano la soppressione o la sostituzione della Provincia, ritenuta ente di scarsa utilità, almeno così come contemplata in Costituzione⁴⁹.

Se, peraltro, tali progetti di riforma costituzionale in tema di autonomie locali non avevano esito, il quadro normativo di tali autonomie mutava anche sensibilmente a livello di legislazione ordinaria a seguito di una serie di riforme realizzate nel corso degli anni Novanta: dalla L. 8 giugno 1990, n. 142, sul <<*Nuovo ordinamento degli enti locali*>>, con la quale prendeva il via quel processo di trasformazioni e riforme che nell'arco di un decennio avrebbe mutato il volto dell'amministrazione locale e impostato su nuove basi il rapporto tra centro e periferia, anche se a volte non senza qualche forzatura della stessa normativa costituzionale; alla L. 25 marzo 1993, n. 81, sulla <<*Elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale*>>; alle "riforme Bassanini" – così la L. 15 marzo 1997, n. 59, di <<*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*>> e i decreti delegati emanati in base ad essa (e soprattutto il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, di attuazione del capo I della citata legge delega) – che hanno ridisegnato il sistema dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali secondo criteri non a torto definiti di "federalismo amministrativo"; fino alla L. 3 agosto 1999, n. 265, la cosiddetta "legge Napolitano-Vigneri", contenente disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla L. n. 142 del 1990⁵⁰.

Senza qui entrare nel merito di queste normative, che sarebbero state poi riunite e coordinate nel D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il nuovo <<*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*>>, è d'uopo passare all'esame delle profonde modificazioni apportate con la riforma del Titolo V della Costituzione *ex lege* costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, al regime costituzionale delle autonomie territoriali, e per quanto nella specie particolarmente interessa, allo stesso regime costituzionale delle autonomie locali⁵¹.

⁴⁹ Così, se in un progetto di revisione costituzionale presentato dal partito repubblicano nella VII Legislatura si prevedeva la soppressione *sic et simpliciter* dell'ente Provincia (Atti parl. Sen., VII Legislatura, doc. n. 320), in un progetto socialista di revisione costituzionale presentato nella successiva Legislatura (Atti parl. Sen., VIII Legislatura, doc. n. 207) si prevedeva la sostituzione alla stessa Provincia di un nuovo ente di tipo intermedio, il Comprensorio, con conferimento alla Regione del potere di determinare con propria legge, sentiti i Comuni, la circoscrizione comprensoriale. Del pari, l'idea di articolare le amministrazioni locali in comunali e comprensoriali (in luogo di quelle provinciali) ricorreva in un progetto di legge costituzionale presentato alla Camera nella stessa Legislatura dai deputati Aniasi ed altri (Atti parl. Cam., VIII Legislatura, doc. n. 423), nel quale i Comprensori venivano configurati come enti di programmazione socio-economica, di programmazione settoriale, di pianificazione territoriale, nonché con altre funzioni amministrative specie in materia urbanistica. Cfr. altresì, *ultra, sub* nota 52.

⁵⁰ Tra i numerosi scritti sulle riforme legislative degli anni novanta in tema di autonomie locali si vedano: AA.VV., *Art. 128 Supplemento. Ordinamento delle autonomie locali. elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, in *Commentario alla Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna, 1996; V. ITALIA, E. DE MARCO, P. BILANCIA (a cura di), *Riforme e regolamenti degli enti locali*, Milano, 2000; L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali – 1990-2000. dieci anni di riforme*, Rimini, 2000.

⁵¹ Assai vasta è la bibliografia al riguardo. Tra gli scritti più significativi ci limitiamo a ricordare: G. BERTI, G.C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Atti del convegno tenutosi a Roma, presso la LUISS il 9 gennaio 2001, Milano, 2001; R. ROMBOLI (a cura di), *Le modifiche al titolo V*

Si è spesso affermato che con tali modificazioni il legislatore costituzionale avrebbe preso atto degli ormai mutati termini dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali, dei nuovi equilibri progressivamente instauratisi tra potere centrale e poteri locali, costituzionalizzando quanto di “federalismo a Costituzione invariata” era già stato realizzato, dando “copertura” – per così dire – ad un disegno riformatore già tracciato o comunque anticipato, per quanto di sua competenza, dal legislatore ordinario, nonché avvalorato da orientamenti via via emersi nella stessa giurisprudenza della Corte costituzionale⁵².

Questo, indubbiamente, è per diversi aspetti condivisibile.

Ed invero, traspare anzitutto evidente dallo stesso formulato di apertura del nuovo titolo V, come all'originario disegno costituzionale di una Repubblica che si ripartiva <<*in regioni, province e comuni*>>, a termini dell'art. 114 del testo del 1948, concepita cioè come snodantesi in un sistema articolato di autonomie, secondo un “processo discendente” di poteri “derivati” dall'alto, si sia sostituito il disegno costituzionale di una Repubblica “costruita” (per così dire) dal basso, vale a dire <<*costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*>>, giusta la formulazione del nuovo primo comma dell'art. 114.

della parte II della Costituzione, in *Foro it.*, 2001, n. 5, p. 185 ss.; T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001; G. PASTORI, *I rapporti tra Regioni ed enti locali nella recente riforma costituzionale*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 217 ss.; AA. VV., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002; G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Milano, 2002; A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e autonomie locali (notazioni introduttive)*, in *Nuove Autonomie*, 2002, n. 4/5; AA.VV., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione*, Atti del Seminario dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Milano, 2003; R. BALDUZZI, *Le autonomie locali dopo la revisione costituzionale del Titolo V*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003; P. CARETTI, *Stato, Regioni ed enti locali tra continuità ed innovazione. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003; L. CHIEFFI-G. CLEMENTE di S. LUCA, *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2004; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2004; G.C. DE MARTIN, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle regioni e degli enti locali*, in *Studi Berti*, Milano, 2005; ID., *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, in *Diritto pubblico*, 2005, p. 975 ss.

⁵² Un disegno riformatore, d'altronde, già riscontrabile in progetti di riforma della seconda parte della Costituzione delineati da Commissioni bicamerali, ancorché non giunti ad esito. Così, se già qualche anticipazione si ravvisava nel progetto elaborato dalla “bicamerale De Mita-Iotti” (costituita con deliberazione dei presidenti dei due rami del Parlamento del 23 luglio 1992 e disciplinata con legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1, con il compito di elaborare un progetto organico di riforma costituzionale), che nel proporre la riformulazione dell'art. 128 Cost. prevedeva tra l'altro il riconoscimento dell'autonomia statutaria di province e comuni, ben più innovativo era il tenore del progetto elaborato dalla “bicamerale D'Alema”, costituita con legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, e avente come obiettivo la sostituzione dell'intera seconda parte della Costituzione. Un progetto, quello elaborato dalla “bicamerale D'Alema”, in cui all'enunciazione, in apertura della parte seconda della Costituzione, secondo cui <<*la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato*>>, facevano seguito tra l'altro la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà e l'enunciazione secondo cui <<*è attribuita ai Comuni la generalità delle funzioni regolamentari e amministrative anche nelle materie di competenza legislativa dello Stato o delle Regioni, ad eccezione delle funzioni espressamente attribuite dalla Costituzione, dalle leggi costituzionali o dalla legge alle Province, alle Regioni o allo Stato...*>> (art. 56 del progetto). Cfr., al riguardo, AA. VV., *Autonomie locali e riforme istituzionali*, in *Incontri di studio* del Dipartimento giuridico-politico dell'Università degli Studi di Milano, Milano, 1998.

Un disegno costituzionale, invero, come evidenziato dalla Corte costituzionale fino dalle sue prime pronunzie, che ha delineato <<di certo un nuovo modo di essere del sistema delle autonomie>>, collocando <<gli enti territoriali autonomi [...] al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare>>⁵³; senza che peraltro il nuovo articolo 114 Cost. abbia comportato <<affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati che dispongono di poteri profondamente diversi tra di loro>>, soltanto che si consideri <<che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa>>⁵⁴.

Ed una impostazione, anche in sintonia con quel principio di sussidiarietà di cui si era forse inutilmente cercato di trovare tracce nell'originaria normativa costituzionale⁵⁵, ma già assunto a principio fondamentale di allocazione delle funzioni amministrative con le "riforme Bassanini"⁵⁶ ed esplicitamente richiamato nel prosieguo dal novellato Titolo V.

Un quadro, in definitiva, quello che caratterizza il regime delle autonomie locali nel riformato Titolo V, in cui si colgono anche *ictu oculi* significativi elementi di novità: pur non mancando, sotto altri aspetti, talune tracce di continuità con il sistema costituzionale preesistente, come la sostanziale conferma nel pur novellato art. 117 Cost. della mancanza di competenza delle <<regioni ordinarie, a differenza di quelle a statuto speciale, [...] in materia di ordinamento degli enti locali appartenenti al rispettivo territorio>>⁵⁷.

7. (segue): la costituzionalizzazione dell'autonomia normativa degli enti locali

Vengono contestualmente costituzionalizzate le più significative funzioni degli enti locali, superando il generico ed ambiguo rinvio alla legge generale dello Stato per la determinazione del contenuto e della portata dell'autonomia comunale e provinciale, operato dall'originario art. 128 Cost., ora abrogato.

Con l'enunciazione dell'art. 114, comma 2, del novellato testo costituzionale, secondo cui <<I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti...>> viene anzitutto costituzionalizzato anche per gli enti locali quel principio di autonomia statutaria che aveva trovato un primo riconoscimento con la L. n. 142 del 1990 sul <<Nuovo ordinamento degli enti locali>> e la cui portata era stata notevolmente ampliata a seguito delle innovazioni al riguardo apportate dalla L. n. 265 del 1999, recante disposizioni

⁵³ Così, Corte costituzionale, sent. n. 106 del 2002.

⁵⁴ Così, Corte costituzionale, sent. n. 274 del 2003. Cfr., al riguardo, R. DICKMANN, *Gli organi dello stato sono chiamati a garantire le istanze unitarie della Repubblica*, in *Giur. Cost.*, 2003, n. 4, p. 2269 ss.

⁵⁵ Cfr., al riguardo, A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1997, n. 3-4, p. 615 ss.

⁵⁶ Cfr., in particolare, artt. 1, comma 2, e 4, comma 3, lett. a), L. n. 59 del 1997.

⁵⁷ Così, Corte costituzionale, sent. n. 377 del 2003. Cfr. altresì, della stessa Corte, sentenze: n. 48 del 2003; n. 159 del 2008.

in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali nonché modifiche alla citata L. n. 142^{58 59}.

La portata innovativa del nuovo formulato costituzionale con riguardo alle autonomie degli enti territoriali diversi dalle Regioni trova ulteriore significativa espressione nel riconoscimento della potestà regolamentare di Comuni, Province e Città metropolitane.

Ai sensi infatti dell'art. 117, comma 6, <<i>Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite>>. Sempre a termini del medesimo comma del nuovo formulato costituzionale, la potestà regolamentare dello Stato viene invece circoscritta alle <<materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni>>; mentre alle stesse Regioni viene attribuita la potestà regolamentare <<in ogni altra materia>>⁶⁰.

⁵⁸ Su talune interpretazioni "riduttive" dell'autonomia statutaria comunale e provinciale e per una loro critica cfr. F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, cit., p. 61 ss. Sempre in tema di autonomia statutaria comunale e provinciale cfr.: G.C. DE MARTIN, *La funzione statutaria e regolamentare degli enti locali*, in A. PIRAINO (a cura di), *La funzione normativa di Comuni, Province e Città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale*, Palermo, 2002; W. NOCITO, *Le fonti locali: statuti e regolamenti*, in *Diritto regionale e degli enti locali*, coordinato da S. GAMBINO, Milano, 2003, p. 261 ss.; V. ITALIA, *Gli enti locali nell'ottica del nuovo titolo V della Costituzione (Nuovi problemi sulla potestà statutaria e regolamentare)*, in *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo, comunicazione, federalismo*, a cura di A. VIGNUDELLI, Torino, 2005, p. 358 ss.

⁵⁹ Uno speciale regime viene poi previsto nel comma 3 dell'art. 114 per la città di Roma, quale capitale della Repubblica, demandando il compito di disciplinarne l'ordinamento alla legge dello Stato. Cfr., in argomento: V. CERULLI IRELLI, *La nuova costituzione e l'ordinamento della città di Roma*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2002; N. VIZIOLI, *Le città metropolitane e Roma capitale*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003; G. CHIOLA, *Roma capitale. Percorsi storici e giuridici*, Bologna, 2012.

⁶⁰ Sulla potestà regolamentare degli enti locali nel nuovo titolo V della Costituzione si vedano soprattutto, oltre agli scritti citati *supra*, sub nota 58: G. GUZZETTA, *Profili ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, n. 6, p. 1123 ss.; A. LUCARELLI, *Il fondamento del potere regolamentare dei Comuni*, in *Quaderni cost.*, 2003, n. 2, p. 357 ss.; G. PARODI, *La nuova disciplina costituzionale del potere regolamentare*, in G.F. FERRARI-G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003, p. 125 ss.; C. CALVIERI, *Gli statuti e i regolamenti degli enti locali tra riforma del Titolo V e prossima revisione costituzionale*, in *Pol. dir.*, 2004; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *La capacità di produzione del diritto obiettivo da parte degli enti locali oltre l'ambito della tradizionale attività normativa alla luce del nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in L. CHIEFFI-G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, 2004, p. 341 ss.; F. FENUCCI, *I regolamenti di autonomia locale*, Milano, 2005; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, in *Regioni*, 2005, n. 1-2, p. 49 ss.; G.C. DE MARTIN, *Il riassetto costituzionale della potestà regolamentare ed il nuovo ruolo normativo degli enti locali*, in R. TARCHI (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Torino, 2006, p. 111 ss.; M. DI FOLCO, *La garanzia costituzionale del potere normativo locale. Statuti e regolamenti locali nel sistema delle fonti, fra tradizione e innovazione costituzionale*, Padova, 2007; A. POGGI, *La potestà regolamentare tra Stato, Regioni ed altri enti territoriali*, Relazione al Convegno *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Moncalieri, 9-10 marzo 2007, in www.issirfa.cnr.it; M. MANCINI, *I regolamenti degli enti locali tra riserva di competenza e <<preferenza>> in un multilevel system of government*, in *Regioni*, 2008, n. 1, p. 113 ss.; S. PARISI, *Il <<posto>> delle fonti locali nel sistema*, in *Regioni*, 2008, n. 1, p. 155 ss.

Il nuovo formulato costituzionale in tema di potestà regolamentare degli enti locali non ha mancato peraltro di sollevare problemi interpretativi e di raccordo normativo, sui quali è d'uopo spendere qualche parola, richiamandoli brevemente.

Si è posta in particolare la questione della definizione del rapporto tra la "riserva" di competenza regolamentare a favore di Comuni, Province e Città metropolitane <<*in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*>> (di cui all'art. 117, comma 6) e l'affermazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di <<*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*>> (di cui all'art. 117, comma 2, lett. p)).

Se da una parte, infatti, è fuori di dubbio che la "riserva di competenza regolamentare" a favore degli enti locali costituisce una deroga alla regola contenuta nel medesimo comma secondo cui <<*la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni...*>>, restano però dall'altra parte i problemi, sullo stesso piano dell'ermeneutica costituzionale, di reciproca delimitazione di due riserve di competenza normativa entrambe costituzionalmente garantite: la riserva di competenza legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, comma 2, lett. p) e la riserva di competenza regolamentare degli enti locali ex art. 117, comma 6.

È comunque da escludere che la competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) possa essere intesa come ritorno a vetusti schemi di rapporto di tipo gerarchico tra legge statale e regolamento dell'ente locale <<*in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni*>> a questo attribuite, anche in ordine alle funzioni fondamentali. (Oltre tutto, una riduzione della potestà regolamentare di Comuni e Province in ordine alle funzioni fondamentali ad un ruolo meramente esecutivo o anche soltanto attuativo della legge statale segnerebbe un passo indietro – difficilmente immaginabile – rispetto allo stesso T.U. n. 267 del 2000, ai sensi del quale <<*nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il Comune e la Provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni*>>⁶¹: senza distinguere quindi tra funzioni fondamentali e non fondamentali).

Il rapporto va piuttosto inteso in termini di competenza, nel senso che la sfera di competenza legislativa statale e la sfera di competenza regolamentare degli enti locali attono a due livelli diversi: alla legislazione statale deve intendersi riservata l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, con determinazione quindi della relativa base legale; alla normazione degli enti locali deve invece intendersi riservata la regolamentazione dei profili organizzativo-gestionali delle rispettive funzioni fondamentali, oltre che delle altre funzioni ad essi attribuite.

⁶¹ Art. 7 T.U. cit. Per le nuove disposizioni in materia di Città metropolitane, Province e unioni e fusioni di Comuni cfr. la L. 7 aprile 2014, n. 56, sulla quale cfr. *ultra* § 14.

Resta, peraltro, il fatto che la giurisprudenza della Corte costituzionale, pur con qualche oscillazione, si è spesso orientata verso interpretazioni restrittive non solo degli ambiti di competenza residuale delle regioni ma anche, seppure a volte implicitamente, degli stessi ambiti di competenza regolamentare degli enti locali privilegiando piuttosto la riserva di competenza esclusiva dello Stato in tema di *“legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”* ai sensi del secondo comma, lett. p), dell'art. 117 Cost.⁶²

8. (segue): la nuova autonomia amministrativa degli enti locali: funzioni amministrative e sussidiarietà

Il nuovo regime costituzionale dell'autonomia amministrativa degli enti locali rispecchia per diversi aspetti le innovazioni introdotte “a Costituzione invariata” dalle “riforme Basanini”.

Concettualmente, invero, il legislatore costituzionale si è premurato di operare alcune specificazioni delle funzioni amministrative di Comuni, Province e Città metropolitane. Funzioni comprensive, oltre che delle funzioni fondamentali – che <<rappresentano il nucleo essenziale e indeclinabile della competenza di ciascun ente, tale da caratterizzare il relativo livello di governo, e per questo vengono individuate con legge ordinatrice, di attuazione costituzionale, dello Stato>> – di <<*funzioni amministrative proprie*>> e di funzioni amministrative <<*conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze*>> (art. 118, comma 2, Cost.): per “proprie” intendendosi (almeno secondo l'interpretazione più plausibile) quelle funzioni ulteriori che gli enti locali possono autonomamente assumere; e per “conferi-

⁶² Così, ad esempio, nella sentenza n. 17 del 2004 la Corte nel respingere una censura della Regione Marche nei confronti di una norma di legge statale recante modificazioni in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti locali, ha affermato, tra l'altro, trattarsi <<di intervento legislativo statale riguardante “l'organo esecutivo” comunale e le funzioni essenziali attribuibili allo stesso organo, settore che – pur appartenendo in linea di principio alla materia dell'organizzazione degli enti locali – resta enucleato dalla norma costituzionale ed attribuito alla competenza esclusiva dello Stato in forza dell'art. 117, comma 2, lett. p) Cost.>>. Con sentenza poi n. 307 del 2009 la Corte si è pronunciata nel senso che <<le competenze comunali in ordine al servizio idrico sia per ragioni storico-normative sia per l'evidente essenzialità di questo alla vita associata delle comunità stabilite nei territori comunali devono essere considerate quali funzioni fondamentali degli enti locali, la cui disciplina è stata affidata alla competenza esclusiva dello Stato dal novellato art. 117>>. Si veda anche la sentenza n. 325 del 2010, nella quale la Corte, con specifico riferimento alla gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, pur non considerando tale gestione ascrivibile all'ambito delle <<funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e Città metropolitane>> (riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p, Cost.), ha affermato che <<la competenza statale viene a prevalere sulle invocate competenze [...] regolamentari degli enti locali e, in particolare, su quella in materia di servizi pubblici locali, proprio perché l'oggetto e gli scopi che caratterizzano detta disciplina attengono in via primaria alla tutela e alla promozione della concorrenza>>.

te” quelle restanti funzioni, anch’esse ulteriori rispetto alle fondamentali, che, non richiedendo l’esercizio a livello superiore, possono essere demandate con legge agli enti locali⁶³.

Sul fatto comunque che <<quale che debba ritenersi il rapporto fra le “funzioni fondamentali” degli enti locali di cui all’articolo 117, comma 2, lett. p), e le “funzioni proprie” di cui al detto articolo 118, comma 2, [...] sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di “esercizio unitario”, a livello sovracomunale, delle funzioni medesime>> ha posto l’accento la Corte costituzionale già in una delle sue prime decisioni⁶⁴.

L’aspetto più significativo è rappresentato, in apertura dello stesso art. 118, dalla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà⁶⁵. Tale principio infatti, nella sua accezione

⁶³ Su aspetti e problemi interpretativi della distinzione nel formulato costituzionale tra funzioni amministrative attribuite, conferite, fondamentali e proprie cfr. D. D’ALESSANDRO, *Il riparto costituzionale delle funzioni amministrative*, in *Diritto regionale e degli enti locali*, coordinato da S. GAMBINO, cit. p.124 ss. Per la definizione di “funzioni fondamentali” di F. STADERINI, riportata nel testo, si veda dell’Autore, *Diritto degli enti locali* cit., p. 65. Sempre in tema di riparto delle funzioni amministrative alla luce del nuovo Titolo V si vedano: G. AMATO, *La “riforma del Titolo V”. Una rivoluzione amministrativa*, in *Parlamenti regionali*, 2001; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Regioni*, 2001; R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, in *Regioni*, 2001, n. 6, p. 1233 ss.; M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, in *Regioni*, n. ult. cit., p. 1273 ss.; G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (Atti del Convegno del 31 gennaio 2002 organizzato presso la LUISS Guido Carli)*, Roma, 2002; R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Regioni*, 2002; G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Regioni*, n. 2, 2002; F.S. MARINI, *Il nuovo Titolo V: l’epilogo delle garanzie costituzionali sull’allocazione delle funzioni amministrative*, in *Regioni*, n. 2, 2002; E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Regioni*, n. 2-3, 2003, p. 439 ss.; F. FRACCHIA, *Le funzioni amministrative nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in G.F. FERRARI—G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003, p. 159 ss.; P. URBANI, *L’allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Costituzione*, in *Regioni*, n. 2-3, 2003, p. 459 ss.; G. SALA, *Sui caratteri dell’amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Regioni*, 2004; G.C. DE MARTIN, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, in *Diritto pubblico*, 2005.; G. MELONI, *L’amministrazione locale come amministrazione generale*, Roma, 2005; S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Napoli, 2006.

⁶⁴ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 43 del 2004.

⁶⁵ Tra i più recenti scritti in tema di sussidiarietà si ricordano: P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, 2002; P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà “verticale”*, Milano, 2002; O. CHESSA, *La sussidiarietà verticale nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell’Italia federale*, Pisa, 2003; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della sussidiarietà*, Milano, 2005; F. BASSANINI, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, Relazione al 52° Congresso di Studi Amministrativi di Varenna (settembre 2006) dal titolo *Il quadro costituzionale: l’equiparazione tra Stato e Istituzioni territoriali e il principio di sussidiarietà*, in *www.astrid.online.it*, n. 12/2007; R. TARCHI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze normative tra Stato e regioni. Pregi e limiti di una ricostruzione giurisprudenziale*, in R. TARCHI (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale* cit., p. 171 ss.; S. PARISSI, *Poteri sostitutivi e sussidiarietà: la tensione tra unità e autonomie*, *ibidem*, p. 207 ss.; C. BERTOLINI, *La sussidiarietà amministrativa, ovvero la progressiva affermazione di un principio*, in *Dir. amm.*, 2007. Per l’opinione se-

di “sussidiarietà verticale” trova esplicita menzione nel primo comma di quell’articolo, ove si stabilisce che <<le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza>>.

Un principio invero, quello della sussidiarietà in senso verticale, in base al quale <<le funzioni pubbliche devono essere collocate presso l’istituzione più prossima ai cittadini che sia in grado di esercitarle in maniera efficace ed efficiente>>⁶⁶. Un criterio, quindi, che <<attribuisce in via di principio ai Comuni, in tutte le materie, “le funzioni amministrative”, ma riserva la possibilità che esse, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite [...] a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato>>; che attribuisce <<da un lato [...] una “preferenza” generalizzata per gli enti più vicini ai cittadini>>, ma si traduce dall’altro in <<un criterio flessibile, guidato da principi generali, per la concreta collocazione delle funzioni ai vari livelli di governo>>⁶⁷. Ed anche un criterio – come sottolineato dalla stessa Corte costituzionale – che introduce per le <<funzioni amministrative [...] un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida [...] la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l’esercizio unitario...>>⁶⁸.

Ci si potrebbe peraltro interrogare sui margini di coesistenza, anzi sulla stessa compatibilità, della sussidiarietà verticale, quale principio attinente essenzialmente all’allocazione di funzioni e compiti amministrativi ai diversi “livelli di governo territoriale” con il principio fondante dell’autonomia, di cui all’art. 5 Cost., quale principio comprensivo anche (e in primo luogo) dell’autonomia amministrativa⁶⁹, intesa come potere attribuito ad un ente di emanare atti amministrativi per la realizzazione di proprie finalità.

All’idea della sussidiarietà (sempre intesa in senso verticale), viene infatti spontaneo associare l’idea della “residualità” delle funzioni allocate al livello di potere più vicino alla base sociale, vale a dire il Comune, come del resto espressamente previsto con riferimento alle funzioni amministrative dall’art. 118, comma 1, Cost. Al principio di autonomia sembra invece più confacente un criterio basato sulla delimitazione, o per meglio dire sulla tassatività, delle

condo cui anche nel testo della Carta costituzionale del 1947 si potrebbero ravvisare manifestazioni del principio di sussidiarietà si veda A. D’ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1997, n. 3-4, p. 615 ss.

⁶⁶ Cfr. G. PASTORI, *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in *Diritto pubblico*, 2002, n. 1, p. 85.

⁶⁷ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 43 del 2004.

⁶⁸ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 303 del 2003, con annotazioni di A. D’ATENA, *L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, n. 5, p. 2776 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell’ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, *ibidem*, p. 2782 ss.

⁶⁹ Al riguardo cfr. soprattutto: M.S. GIANNINI, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di L. Rossi*, Milano, 1952, p. 197 ss.; G. TREVES, *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, p. 277 ss.; nonché, più di recente, A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Digesto (discipline pubblicistiche)*, 1987.

funzioni conferite da un livello sovrastante ad un livello inferiore di potere, nell'ottica di un processo discendente di derivazione di poteri.

Se una lettura improntata a predefinite categorie concettuali appare dunque suscettibile di portare a ravvisare una compresenza nel quadro costituzionale di principi ispirati a visioni diverse, al limite della reciproca compatibilità se non inconciliabili tra di loro, è anche vero però che nella realtà i confini tra le due categorie concettuali possono risultare molto meno netti che in linea teorica.

Già da tempo invero, secondo una interpretazione evolutiva avallata dalla dottrina e dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale prima ancora delle codificazioni degli anni Novanta, soprattutto il Comune era concepito come ente rappresentativo degli interessi generali della collettività ad esso sottesa.

D'altro canto, il principio di sussidiarietà, prefigurando nella sua visione dinamica un assetto mobile delle competenze⁷⁰, nella realtà può giocare a favore del decentramento ma anche dell'accentramento sulla base di valutazioni, difficilmente valutabili, di adeguatezza dell'esercizio di una funzione all'uno o all'altro livello⁷¹.

In definitiva, quindi, il divario concettuale tra i due principi, quello della sussidiarietà verticale e quello dell'autonomia, nonostante il loro inserimento nella Carta fondamentale in epoche diverse e in contesti politico-sociali e culturali diversi, finisce in realtà per attenuarsi, fino quasi a scomparire, nel contesto di quel tipo di "Stato istituzionalmente decentrato", l'odierno "Stato delle autonomie" (del quale il nostro è tipica espressione), in cui principi anche di diversa matrice come quelli considerati tendono vieppiù a comporsi in ottiche di rapporti tra livelli di governo territoriale che superano la rigidità di modelli convenzionali precostituiti e di schematizzazioni concettuali⁷².

⁷⁰ Cfr. A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, cit. p. 610, il quale sottolinea tra l'altro come le norme che fanno applicazione del principio di sussidiarietà trovino <<espressione in due distinti tipi di dispositivi: *dispositivi dinamici e dispositivi statici*>>.

⁷¹ Onde l'appropriata metafora secondo cui il principio di sussidiarietà, proprio perché <<può condurre talora a spostare verso l'alto (in altri casi verso il livello di governo più basso) l'esercizio dei poteri e delle competenze [...] potrebbe dirsi che funziona come un ascensore>> (cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, 2013, p. 88).

⁷² Di diverso tipo è invece il rapporto tra il principio della "sussidiarietà orizzontale", pur esso "costituzionalizzato" nell'ultimo comma dell'art. 118, e il ruolo delle autonomie locali. Come è noto, infatti, ai sensi di tale comma, <<Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà>>. In dottrina, invero, la sussidiarietà orizzontale viene comunemente intesa come principio <<secondo cui le funzioni pubbliche devono essere in via prioritaria esercitate dai cittadini singoli o associati ogni volta che ciò sia possibile>> (cfr. G. PASTORI, *Sussidiarietà e diritto alla salute*, cit., p. 85. Dello stesso Autore, già in precedenza, sul carattere ampio e comprensivo, per non dire "preliminare", della sussidiarietà orizzontale rispetto a quella verticale cfr. *La sussidiarietà "orizzontale" alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA [a cura di], *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999, p. 170).

9. (segue): qualche considerazione sul problematico raccordo tra funzioni amministrative e funzione regolamentare

Si pone d'altro canto, sempre sul piano ermeneutico della novellata normativa costituzionale, la questione del raccordo tra funzioni amministrative e funzione regolamentare degli enti locali.

Stante la stretta attinenza delle fonti regolamentari all'amministrazione e la configurazione del potere regolamentare come <<uno dei poteri amministrativi tipici>>⁷³, pur tenuto conto della necessità che <<ogni manifestazione di attività normativa trovi il proprio fondamento in una legge generale>> giusta il principio di legalità⁷⁴, potrebbe destare qualche perplessità il divario tra il formulato costituzionale in tema di attribuzione delle funzioni amministrative – attribuzione esplicitamente improntata al principio di sussidiarietà, per il quale, come si è visto, <<le funzioni pubbliche devono essere collocate presso l'istituzione più prossima ai cittadini che sia in grado di esercitarle in maniera efficace ed efficiente>>⁷⁵ e quindi con la residualità operante a favore del Comune (art. 118, comma 1) – e lo stesso formulato costituzionale in riferimento all'attribuzione della potestà regolamentare, con la residualità operante invece a favore delle Regioni (art. 117, comma 6).

In realtà, le eventuali perplessità interpretative vengono superate, anche sul piano dell'interpretazione formale del testo costituzionale, riferendo il formulato dell'art. 117, comma 6, Cost., che riconosce agli enti locali <<potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite>> non alle sole funzioni fondamentali individuate dallo Stato nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva a termini dello stesso art. 117, comma 2, lett. p), Cost., ma anche alle ulteriori funzioni amministrative conferite con legge statale o regionale ai sensi del successivo art. 118, comma 2, Cost., in piena sintonia quindi con il principio di sussidiarietà di cui al comma 1 di questo articolo.

Tale lettura è del resto suffragata, anche al di là del mero piano ermeneutico che porta a distinguere le “funzioni fondamentali” nell'ambito della più ampia categoria delle “funzioni attribuite”, dalla tesi del carattere “servente” della funzione regolamentare degli enti locali rispetto alle funzioni amministrative ad essi attribuite (Comuni, in primo luogo): con una configurazione <<del potere regolamentare che veda in esso una forma di esercizio della funzione amministrativa, necessariamente intrinseca ad essa, e non una competenza aggiuntiva derivante da una esplicita attribuzione compiuta dal legislatore>>⁷⁶.

D'altronde, la correlazione tra funzioni amministrative e potestà regolamentare degli enti locali è stata sottolineata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 246 del 2006, nella

⁷³ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2010, p. 16.

⁷⁴ Cfr. E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2010, p. 394.

⁷⁵ Cfr. G. PASTORI, *Sussidiarietà e diritto alla salute*, cit. loc. ult. cit.

⁷⁶ Secondo la formulazione di A. PIZZORUSSO, *Art. 4 l. n. 142/1990*, in AA.VV. *Ordinamento delle autonomie locali. Elezione diretta del sindaco, del presidente della Provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, cit., p. 57 ss.

quale si afferma, tra l'altro, che <<...se il legislatore regionale nell'ambito delle proprie materie legislative dispone discrezionalmente delle attribuzioni di funzioni amministrative agli enti locali, ulteriori rispetto alle loro funzioni fondamentali, anche in considerazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al comma 1 dell'art. 118 della Costituzione, non può contestualmente pretendere di affidare ad un organo della Regione – neppure in via suppletiva – la potestà regolamentare propria dei Comuni o delle Province in riferimento a quanto attribuito loro dalla legge regionale medesima. Nei limiti, infatti, delle funzioni attribuite dalla legge regionale agli enti locali, solo quest'ultimi possono – come espressamente affermato nell'ultimo periodo del comma 6 dell'art. 117 Cost. – adottare i regolamenti relativi all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni loro affidate dalla Regione>>⁷⁷.

Più in generale, appare condivisibile la tesi del carattere “aperto” delle competenze regolamentari degli enti locali alla luce della novellata normativa costituzionale. Tesi che ha riscosso significativi riconoscimenti in dottrina ed anche in giurisprudenza. Si è rilevato infatti in dottrina che la potestà regolamentare degli enti locali <<ha trovato [...] nella nuova formulazione del Titolo V della Costituzione una ulteriore e più importante legittimazione, anche perché estesa all'intero ambito di attività dell'ente territoriale>>: ambito già ritenuto capace di comprendere, oltre alle funzioni riconosciute o conferite con legge, anche <<le funzioni spontaneamente assunte nell'esercizio della propria autonomia esponenziale>>⁷⁸. Mentre, in giurisprudenza, non si è mancato di sottolineare anche dal giudice amministrativo che a seguito della nuova copertura costituzionale <<la potestà regolamentare degli enti locali può spaziare oltre le materie contemplate espressamente, in considerazione della caratterizzazione degli enti locali come enti a fini generali>>⁷⁹.

In definitiva, quindi, la potestà regolamentare degli enti locali nella novellata normativa costituzionale risulta (quale funzione “servente”) strettamente correlata non solo all'esercizio delle funzioni amministrative fondamentali degli enti medesimi, individuate con legge statale, e delle ulteriori funzioni agli stessi conferite con legge statale o regionale, ma anche all'esercizio di quelle funzioni “proprie” che gli enti locali possono autonomamente assumere.

10. L'autonomia finanziaria degli enti locali nel nuovo art. 119 Cost.

Il testo costituzionale del 1948 riconosceva, come è noto, a Comuni e Province anche una autonomia finanziaria entro il limite peraltro del ruolo attribuito alle leggi della Repubblica, cui spettava ai sensi dell'art. 119, comma 1, di coordinare le finanze degli enti locali con quelle dello Stato e delle Regioni. Un'autonomia pertanto, quella comunale e provinciale in tema di finanze, sensibilmente circoscritta a termini di Costituzione, pur non essendosi man-

⁷⁷ Cfr. su tale sentenza Q. CAMERLENGO, *Regolamenti regionali cedevoli e autonomia locale: la “riserva di regolamento locale” secondo la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2006, n. 3, p. 2476 ss.

⁷⁸ Cfr. F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, cit., p. 61 ss.

⁷⁹ Cfr. Consiglio di Stato sez. V, 27 settembre 2004, n. 6317.

cato a volte in dottrina di ravvisare nel formulato dell'art. 119, l'espressione di un pluralismo finanziario e quindi di un rapporto di coordinazione tra soggetti istituzionali interessati⁸⁰.

Senza qui ripercorrere gli sviluppi della legislazione ordinaria in materia – da taluni principi di autonomia impositiva cui si ispirava la legislazione prima del 1971 alla centralizzazione realizzata con la riforma *ex lege* n. 825 del 1971, fino ai nuovi principi autonomistici affermati con la legge n. 142 del 1990, sviluppati con il decreto legislativo n. 504 del 1992 e confluiti nel T.U. sulle autonomie locali n. 267 del 2000⁸¹ –, si può passare a ricordare che una svolta si è realizzata con la riforma del titolo V Cost. *ex lege* costituzionale n. 3 del 2001. Una riforma con la quale – come si è sottolineato in dottrina – il sistema della finanza locale ha acquisito <<una nuova impostazione, secondo linee tracciate nella stessa Costituzione>>⁸².

Pur ferma restando, ovviamente, la riserva di legge *ex art. 23 Cost.*, ai sensi del quale <<nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge>>, non di meno l'autonomia finanziaria degli enti locali viene rimodulata con la previsione sia di risorse autonome – stante il riconoscimento del potere di stabilire e applicare <<tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario>> – sia di <<partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio>> (art. 119, comma 2). Viene altresì prevista, nello stesso formulato costituzionale, l'istituzione con legge dello Stato di <<un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante>> (art. 119, comma 3). Risorse, quelle ora menzionate, che debbono consentire agli enti locali, oltre

⁸⁰ Cfr. M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, Padova, 1983, pp. 319 e 331. Restava comunque il fatto che l'art. 119 Cost., a differenza che per le Regioni per le quali oltre a prevedere espressamente una autonomia finanziaria ne determinava anche modalità di realizzazione, per le Province e i Comuni si limitava in sostanza <<a presupporre soltanto [...] un'autonomia finanziaria o comunque un tipo di finanziamento coordinato, non subordinato, con quello statale e regionale>> (cfr. E. BALBONI, G. PASTORI, *Il governo regionale e locale*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1994, p. 580).

⁸¹ Su tali sviluppi e sulle tendenze della finanza locale *ante* riforma costituzionale del 2001 si veda L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 191 ss. Sull'evoluzione normativa della finanza locale negli stessi anni cfr. altresì, F. PUZZO, *L'autonomia finanziaria locale*, in *Diritto regionale e degli enti locali*, coordinato da S. GAMBINO, cit., p. 429 ss.

⁸² Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 195. Tra i numerosi scritti in tema di autonomia finanziaria locale dopo la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione si vedano: P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Regioni*, 2001, n. 6, p. 1425 ss.; D. DI GRAZIA, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002; F. GALLO, *Le risorse per l'esercizio delle funzioni amministrative e l'attuazione del nuovo art. 119 Cost.*, in G. BERTI – G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit.; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Regioni*, 2003, n. 1, p. 41 ss.; M.D. CIOFFI, *L'autonomia finanziaria e tributaria delle Regioni e degli enti locali e l'unità del sistema finanziario*, in *Finanza locale*, 2005; E. CASTORINA, *Il nuovo modello costituzionale di finanza regionale e locale (spunti di riflessione intorno all'art. 119 Cost.)*, in *Nuove Aut.*, 2007; P. BONETTI, *L'autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali: un'introduzione dall'art. 114 all'art. 119 Cost.*, in *Regioni*, 2010, n. 5, p. 1161 ss.; E. BUGLIONE, *La nuova autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali*, in *www.federalismi.it*, 2010; R. PEREZ, *Autonomia finanziaria degli enti locali e disciplina costituzionale*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 2010.

che alle Regioni, <<di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite>> (art. 119, comma 4). Sono infine previste la destinazione di risorse aggiuntive e la realizzazione di <<interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane>>, oltre che Regioni, per finalità promozionali e di sviluppo (art. 119, comma 5)⁸³. Fatti salvi il divieto di ricorrere all'indebitamento se non <<per finanziare spese di investimento>> e l'esclusione di <<ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi [enti] contratti>> (art. 119, comma 6).

Una riformulazione, quella dell'art. 119 Cost., che, pur con taluni limiti, ha indotto a ravvisare la costituzionalizzazione di <<un nuovo assetto che prelude a diverse relazioni tra centro e periferia, nonché ad una maggiore rappresentanza e partecipazione dei livelli di governo locale in materia finanziaria>>⁸⁴.

Un nuovo assetto, come evidenziato dalla Corte costituzionale in diverse sue pronunce – comportante il passaggio da un sistema di finanza regionale e locale in gran parte derivata e quindi dipendente dal bilancio statale ad un nuovo sistema: ad un tipo di sistema finanziario e tributario degli enti locali che <<considera, in linea di principio, sullo stesso piano Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni>>, pur nel contesto, quale necessaria premessa, del ruolo di coordinamento del legislatore statale cui spetta non solo di <<fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente di Stato, Regioni ed enti locali>>⁸⁵; vale a dire, ad un tipo di sistema finanziario e tributario nel quale nuovi spazi di autonomia vengono sicuramente riconosciuti agli enti locali, pur non potendo essi prescindere dall'incontestabile potere del legislatore statale di imporre, <<per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti>>⁸⁶.

Si ricorda, *last but not least*, che con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, sulla <<Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale>>⁸⁷ – che in-

⁸³ Interventi che – come puntualizzato dalla Corte costituzionale (sentt. n. 16 del 2004, n. 451 del 2006) – <<essendo aggiuntivi rispetto al finanziamento (art. 119, quarto comma) delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti locali, devono riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella stessa norma costituzionale (promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale; rimuovere gli squilibri economici e sociali; favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona), o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni...>>.

⁸⁴ Cfr. F. PUZZO, *L'autonomia finanziaria locale*, in *Diritto regionale e degli enti locali*, cit., p.434.

⁸⁵ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 37 del 2004, anche con riferimento alla disciplina transitoria richiesta per l'ordinato passaggio al nuovo sistema. Si veda, in merito a tale pronuncia della Corte, A. MORRONE, *Principi di coordinamento e "qualità" della potestà tributaria di regioni e enti locali*, in *Giur. cost.*, 2004, n. 1, p. 541 ss.

⁸⁶ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 36 del 2004. La stessa Corte, d'altronde, ricorda, nella più volte citata sent. n. 37 del 2004, che gli ambiti di pur potenziata potestà regolamentare degli enti medesimi in materia tributaria sono sempre e necessariamente delimitati dalla riserva di legge ex art. 23 Cost. che copre, come è noto, l'intero ambito delle prestazioni patrimoniali imposte.

⁸⁷ In attuazione del Trattato noto come <<Fiscal Compact>> – approvato il 2 marzo 2012 da 25 Stati membri dell'Unione europea, con l'esclusione del Regno Unito e della Repubblica Ceca – il cui nucleo centrale è

serisce tra le competenze legislative esclusive dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. la <<*armonizzazione dei bilanci pubblici*>> già prevista come materia di legislazione concorrente nell'art. 117, comma 3, Cost.⁸⁸ – nell'ottica dell'introduzione del principio del pareggio del bilancio, viene anche apposto all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali l'obbligo del <<*rispetto dell'equilibrio dei rispettivi bilanci*>> e viene fatto carico agli stessi enti di concorrere <<*ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*>>⁸⁹. La possibilità sempre per gli enti in oggetto di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento viene infine integrata con la necessità della <<*contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio*>>⁹⁰.

11. Il Consiglio delle autonomie locali quale sede istituzionalizzata di autonomia partecipativa degli enti locali

Oltre a talune forme di partecipazione alla formazione di leggi dello Stato o delle Regioni riconosciute agli enti locali dal testo costituzionale del 1948 – quali i poteri di iniziativa in tema di modificazioni territoriali delle Regioni riconosciuti ai Comuni dal primo comma dell'art. 132, le possibilità per Comuni e Province di avanzare richieste per il passaggio da una Regione ad altra ai sensi del secondo comma dello stesso articolo, le iniziative dei Comuni in tema di mutamento di circoscrizioni territoriali o di istituzione di nuove Province ai sensi del primo comma dell'art. 133, nonché le iniziative degli stessi Comuni in tema di istituzione di nuovi Comuni o delle modifiche delle loro circoscrizioni o denominazioni ai sensi del secondo comma dell'art. 133⁹¹ –, forme di raccordo di diverso tipo intese a valorizzare un ruolo partecipativo degli enti locali erano state previste e realizzate *ante* riforma costituzionale del 2001.

Basti ricordare gli accordi di programma disciplinati dall'art. 27 della legge n. 142 del 1990, accordi a volte necessari per il conseguimento di determinati obiettivi, per la realizza-

appunto costituito dalla “*golden rule*” del pareggio di bilancio da recepire dagli Stati aderenti nei propri ordinamenti. Cfr., in argomento, P. BILANCIA, *La Repubblica e l'Unione europea*, nonché *Diritti e doveri inerenti ai rapporti economici*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la Società*, Padova, 2014, pp. 115 ss., 488 ss.

⁸⁸ Cfr. art. 3 L. cost. n. 1/2012 cit.

⁸⁹ Cfr. art. 4 L. cost. n. 1/2012 cit. modificativo dell'art. 119 Cost.

⁹⁰ Cfr. art. 4, lett. b), L. cost. n. 1/2012 cit., modificativo dell'art. 119, comma 6, Cost.

⁹¹ Forme di partecipazione sostanzialmente confermate con la riforma *ex lege* costituzionale n. 3 del 2001. La sola modifica apportata ha infatti riguardato il formulato del secondo comma dell'art. 132 sostituendo l'originaria formulazione <<*Si può, con referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra*>>, con la più dettagliata formulazione <<*Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra*>>.

zione di determinate opere, per lo svolgimento di determinate attività variamente finalizzate. Come pure, le conferenze di servizi intese quali modalità procedimentali che hanno trovato la prima più significativa previsione in certo qual senso generale nel medesimo articolo della legge n. 142 del 1990 e dirette a riunire più amministrazioni interessate, variamente coinvolte in procedure, per cercare di addivenire a decisioni assunte contestualmente: conferenze che, sebbene aperte alla partecipazione di varie amministrazioni (locali, regionali, statali, ecc.), hanno assunto particolare rilievo tra le forme di concertazione suscettibili di comportare il coinvolgimento di amministrazioni comunali⁹².

Quale sede istituzionalizzata di raccordo tra Comuni ed altri enti locali con lo Stato si è configurata la Conferenza Stato-città e autonomie locali, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con d.P.C.M. 2 luglio 1996 e successivamente disciplinata legislativamente con d. lgs. 28 agosto 1997, n. 281, che per le materie e i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane l'ha unificata con la Conferenza Stato-Regioni (art. 8, comma 1). Mentre a livello regionale sono state istituite Conferenze o Consigli delle autonomie locali.

Con la legge costituzionale n. 3 del 2001, nell'ultimo comma dell'art. 123 Cost.⁹³ è stata prevista l'istituzione in ogni Regione, demandandone la disciplina al relativo statuto, del Consiglio delle autonomie locali, quale <<organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali>>. Una scelta, invero, che si è tradotta nella costituzionalizzazione di un organo già presente, <<volto a garantire agli enti locali la partecipazione all'adozione delle decisioni regionali di loro interesse>>⁹⁴; una scelta quindi – come si è sottolineato in dottrina – che <<punta a valorizzare un modello cooperativo nei rapporti tra Regioni ed enti locali, nell'ottica del superamento di quella storica “diffidenza” che ha caratterizzato le relazioni tra questi enti e che ha contribuito non poco al mancato decollo del complessivo sistema delle autonomie nel nostro Paese>>⁹⁵. Anche se a volte non si è mancato di rilevare in dottrina che tale scelta presenterebbe aspetti discutibili non soltanto per il fatto di avere reso obbligatorio l'organo in argomento, <<senza aver adeguatamente approfondito la sua effettiva idoneità a favorire il raccordo tra le Regioni ed il sistema delle autonomie locali; ma anche in quanto ha eccessivamente condizionato l'autonomia statutaria delle singole Regioni, circoscrivendo la sua funzione alla mera consultazione>>⁹⁶.

⁹² Al quale riguardo, anche per una disamina delle varianti tipologiche e gli sviluppi della legislazione in materia, sia consentito rinviare a E. DE MARCO, *Le Conferenze di servizi*, in V. ITALIA, E. DE MARCO, P. BILANCIA (a cura di), *Riforme e regolamenti degli enti locali*, cit., p. 47 ss.

⁹³ Articolo già revisionato negli altri commi con la legge costituzionale n. 1 del 1999.

⁹⁴ Cfr. G. MARCHETTI, *Il sistema di governo regionale integrato. Alla ricerca di un equilibrio tra esigenze di riordino territoriale, razionalizzazione della spesa pubblica e garanzia dei diritti*, Milano, 2012, p. 175.

⁹⁵ Cfr. P. CARETTI–G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2012, p. 226.

⁹⁶ Cfr. G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2009, p. 167. Tra gli scritti in tema di Consiglio delle autonomie locali si vedano: T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle autonomie locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001; G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali e i suoi riflessi nel sistema dei rapporti Regioni-enti locali*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001; M. CARLI, *Il Consiglio delle autonomie locali*, versione breve dell'intervento al con-

12. Il nuovo regime dei controlli sugli enti locali: abolizione del sistema dei controlli sugli atti e costituzionalizzazione di un potere di controllo sostitutivo

L'eliminazione dei controlli preventivi sugli atti degli enti locali a seguito dell'abrogazione *ex lege* costituzionale n. 3 del 2001 dell'art. 130 Cost. ha rappresentato in certo qual senso lo "sbocco" di un processo inteso a ridurre quel tipo di controlli e che aveva trovato la sua più significativa espressione con la legge n. 127 del 1997 (la "Bassanini due").

È vero che si era subito posto il problema se l'abrogazione dell'art. 130 Cost. comportasse anche l'implicita abrogazione delle norme del T.U. n. 267 del 2000 nelle parti relative a tali controlli. A seguito, peraltro, di intesa raggiunta tra governo e autonomie territoriali si prendeva atto che i controlli previsti dall'abrogato art. 130 Cost. erano cessati con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001⁹⁷.

Il venir meno di tale sistema di controlli si è tradotto, tra l'altro, in una sostanziale quasi-insindacabilità dei regolamenti comunali e provinciali, dati i limiti all'impugnabilità in sede giurisdizionale dei regolamenti medesimi, in ragione del loro carattere di atti generali e quindi di norma inidonei di per sé a ledere in concreto interessi dei cittadini.

All'abolizione dei controlli preventivi da parte dello Stato sugli atti degli enti locali ha fatto riscontro l'introduzione di un tipo di controllo successivo, estrinsecantesi nel potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma 2, del riformato testo costituzionale. Ai sensi, infatti, di tale comma, *<<Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per la sicurezza e l'incolumità pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la*

vegno *Il mondo delle seconde Camere*, Torino, 31 marzo 2005, in www.astrid-online.it; L. BRUNORI, *Il Consiglio delle autonomie locali*, in M. CARLI-G. CARPANI-A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006; V. DE SANTIS, *Il raccordo istituzionale tra Regioni ed enti locali: il Consiglio delle autonomie locali*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006; C. CODUTI, *Il Consiglio delle autonomie locali e il necessario raccordo tra Regioni ed enti locali sub-regionali nell'esperienza italiana*, in *Arch. giur. Filippo Serafini*, 2008.

⁹⁷ Cfr., al riguardo, F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, cit., p. 281 s. Come, peraltro sottolineato dalla Corte costituzionale, sent. n. 64 del 2005, se <<è vero che, con il nuovo titolo V della Costituzione, i controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali debbono ritenersi espunti dal nostro ordinamento, a seguito dell'abrogazione del primo comma dell'art. 125 e dell'art. 130 Cost., [...] questo non esclude la persistente legittimità, da un lato, dei c.d. controlli interni (cfr. art. 147 d.lgs. del 18 agosto 2000) e, dall'altro, dell'attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti, legittimità già riconosciuta da una molteplicità di decisioni di questa Corte sulla base di norme costituzionali diverse da quelle abrogate (cfr. sentt. nn. 470 del 1997, 335 e 29 del 1995), fra le quali proprio l'art. 97 Cost., invocato quale ulteriore parametro con il quale contrasterebbe la norma impugnata>>. Cfr. altresì, della stessa Corte costituzionale, sent. n. 179 del 2007 e, più di recente, sent. n. 57 del 2010 nella quale si ribadisce, tra l'altro, <<la legittimità costituzionale delle disposizioni statali che impongono alle pubbliche amministrazioni "obblighi di trasmissione di dati finalizzati a consentire il funzionamento del sistema dei controlli sulla finanza di Regioni ed enti locali, riconducendole ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, con funzione regolatrice della c.d. 'finanza pubblica allargata' ">> e si aggiunge che <<la finalità di coordinamento finanziario può essere in concreto realizzata soltanto consentendo alla Corte dei conti, organo posto al servizio dello Stato-comunità [...], di disporre delle necessarie informazioni>>.

tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione>>.

Come è noto, il controllo sostitutivo, secondo la classica nozione formulata dalla dottrina amministrativistica, presuppone un comportamento negativo, consistente nella <<omissione di provvedimenti che sarebbero per gli enti obbligatori>> e quindi <<dà luogo, non più ad atti di approvazione e di annullamento, ma a provvedimenti concreti di amministrazione attiva, che hanno per gli enti gli effetti stessi delle proprie deliberazioni>>⁹⁸.

Senonché, pur avendo la figura del controllo sostitutivo subito nel tempo trasformazioni che la hanno portata ad assumere anche ruoli di impulso e garanzia della funzionalità del sistema delle autonomie, tanto da indurre una parte della dottrina ad assegnarle un'identità propria distinta dal controllo in senso proprio, la formulazione ampia e comprensiva, ma anche eccessivamente generica, dell'art. 120, comma 2, Cost. ne ha spesso reso problematica l'interpretazione⁹⁹.

Infatti non è sembrato fuori luogo chiedersi se il legislatore costituzionale avesse inteso attribuire al potere sostitutivo un significato e una portata talmente estensivi da comprendere anche interventi del Governo che prescindessero da comportamenti omissivi degli enti territoriali infrastatali, e quindi anche intesi a "reprimere" comportamenti commissivi di vario genere¹⁰⁰.

Senonché, anche alla luce di successivi orientamenti interpretativi, sembra improponibile una lettura della normativa costituzionale in oggetto che, oltre a snaturare il significato normalmente attribuito dal legislatore al concetto di controllo (o potere) sostitutivo (nonché ad esso attribuibile secondo i più plausibili criteri ermeneutici), porti ad includervi (o a renderne possibile l'inclusione di) una congerie di figure eterogenee che rischierebbero di am-

⁹⁸ Cfr. G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, III, *L'organizzazione amministrativa*, Milano, 1958, p. 199. Cfr., altresì, A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984, I, p. 522 s.

⁹⁹ Cfr. G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, cit., p. 233, il quale osserva, al riguardo, che le fattispecie che autorizzerebbero il Governo ad esercitare il potere sostitutivo <<sono molteplici, eterogenee ed alcune dal contenuto giuridico indeterminato e difficilmente determinabile>>. Cfr. altresì, C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Regioni*, 2001, n. 6, p. 1357 ss. Più in generale, su problemi interpretativi sollevati dal formulato dell'art. 120, comma 2, Cost. si vedano: S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli Enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Regioni*, n. 2/3, 2002; G. D'AURIA, *Appunti sui controlli amministrativi dopo il nuovo Titolo V (Parte II) della Costituzione*, in *Il nuovo Titolo V Cost.*, supplemento al fascicolo n. 1 della rivista *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, gennaio-febbraio, 2002; G. SCIULLO, *Il controllo sugli enti locali e la riforma costituzionale*, in *Giornale dir. amm.*, 2002; P. CAVALERI, *Il potere sostitutivo sui comuni e sulle province (nota a Corte cost. ord. n. 15/2003)*, in *Regioni*, 2003, n. 5, p. 846 ss.; R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giur. cost.*, 2003, n. 1, p. 485 ss.; S. RODRIGUEZ, *I controlli sugli atti degli enti locali nel mutato assetto costituzionale*, in *Giur. It.*, 2004, p. 1293 ss.; C. PINELLI, *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Regioni*, 2005, n. 1-2, p. 165 ss.

¹⁰⁰ Sia consentito rinviare a E. DE MARCO, *Tutela dei diritti e potere sostitutivo nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Studi per Giovanni Motzo, Quaderni Rass. Parl.*, ISLE, Milano, 2003, p. 151 ss.

pliare a dismisura la tipologia di possibili interventi del Governo in ambiti di competenza di enti autonomi territoriali, anche al di fuori di ipotesi di inerzia a provvedere degli enti medesimi¹⁰¹. Ed invero, l'ammissibilità di siffatti interventi conferirebbe al Governo poteri suscettibili di interferire in sfere di autonomia costituzionalmente garantite al di là di ogni possibile previsione.

D'altro canto, l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo, come testualmente esplicitato nell'art. 120, comma 2, non può prescindere anche dal rispetto del principio di sussidiarietà e quindi, pur nella visione dinamica di un assetto mobile delle competenze che il principio comporta, da un contesto di redistribuzione delle funzioni amministrative tra gli enti territoriali a partire dal livello comunale. Il che avvalorava ulteriormente una interpretazione del potere sostitutivo del Governo quale strumento di garanzia costituzionalmente predisposto a fronte di eventuali comportamenti omissivi delle autonomie territoriali, chiamate ad assolvere compiti che si collocano sul piano dell'attuazione-esecuzione amministrativa di ruoli statali, ma che proprio ai livelli infrastatali possono essere più adeguatamente esercitati.

Rilievo, quest'ultimo, che richiama ulteriormente l'attenzione sulla necessità di non indulgere a interpretazioni della normativa costituzionale in oggetto che disattendano il carattere eccezionale dell'intervento sostitutivo del Governo, per trasformare in regola (o quasi) l'avocazione allo Stato dell'esercizio di competenze amministrative di più congeniale pertinenza ai livelli di governo più vicini alla base sociale¹⁰².

13. Rinnovata attenzione negli ultimi anni ad esigenze di incisive riforme del sistema delle autonomie locali. Di taluni rilevanti iniziative in tal senso, peraltro non giunte ad esito

Se la giurisprudenza costituzionale ha per diversi aspetti "riscritto" il regime costituzionale degli enti locali nel nuovo titolo V in senso anche limitativo dell'autonomia degli stessi enti locali a favore dello Stato ma a volte anche delle Regioni¹⁰³, soprattutto da un certo numero di anni a questa parte il problema di ulteriori ed anche incisive riforme del regime normativo degli enti locali è all'attenzione del legislatore anche a livello di riforme costituzionali.

¹⁰¹ Cfr. C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, cit., specie p. 1410 ss.

¹⁰² D'altro canto, come affermato dalla Corte costituzionale già nella sent. n. 43 del 2004, <<l'articolo 120, comma 2, non preclude [...], in via di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'articolo 117, commi 3 e 4, e dell'articolo 118, commi 1 e 2, Cost., l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento dei medesimi>>. Si veda, su tale sentenza, annotazione di G. FONTANA, *I poteri sostitutivi delle Regioni tra inevitabili forzature ed evitabili incoerenze*, in *Giur. cost.*, 2004, n. 1, p. 609 ss.

¹⁰³ Si veda, al riguardo, l'esautistica documentazione contenuta nel saggio di M. SALVAGO, *I Comuni nella giurisprudenza della Corte costituzionale successiva alla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2 del 2011.

Così, significative riforme del regime delle autonomie locali – anche in ottiche di incremento dell'autonomia partecipativa – erano contenute nel disegno di legge governativo recante <<Modifiche alla Parte II della Costituzione>> approvato in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta dei componenti, ma inferiore ai due terzi, dalla Camera il 20 ottobre 2005 e dal Senato il 16 novembre 2005, e, però, respinto con *referendum* costituzionale del 25/26 giugno 2006¹⁰⁴.

Non sono poi mancate, nella scorsa XVI legislatura¹⁰⁵, proposte di legge costituzionale aventi ad oggetto specifiche modifiche al regime costituzionale degli enti locali. Proposte concernenti soprattutto la revisione della normativa costituzionale in tema di Province, anche in ottiche di soppressione delle stesse Province¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Tra le novità di maggior rilievo di quel d.d.l. costituzionale riguardanti le autonomie locali vi erano: la partecipazione all'attività del previsto Senato federale della Repubblica, seppure senza diritto di voto, accanto ai rappresentanti delle Regioni, anche di rappresentanti delle autonomie locali da eleggere da ciascun Consiglio delle autonomie locali, all'inizio di ogni legislatura regionale, tra i sindaci e i presidenti di Provincia o di Città metropolitana della Regione; la sostituzione della vigente denominazione del Titolo V Cost. (<<Le Regioni, le Province, i Comuni>>) con la nuova denominazione <<Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato>>, in modo da accentuare fino dall'intestazione del Titolo la rilevanza di quel principio di sussidiarietà di cui si sarebbero maggiormente focalizzati gli aspetti salienti in altri articoli del Titolo medesimo a partire dallo stesso integrato art. 114 Cost.; la costituzionalizzazione di taluni aspetti dello *status* della Città di Roma, in luogo del generico rinvio della sua disciplina alla legge dello Stato; la possibilità di istituire con legge, oltre alla Conferenza Stato-Regioni, altre Conferenze tra lo Stato e gli enti di cui all'art. 114 (compresi quindi Comuni, Province e Città metropolitane) per realizzare la leale cooperazione e per promuovere accordi e intese; la garanzia a Comuni, Province e Città metropolitane dell'autonomia nell'esercizio delle funzioni amministrative, nell'ambito delle leggi statali o regionali; una riformulazione del principio della sussidiarietà orizzontale, anche con riferimento al riconoscimento e alla promozione, da parte anche degli enti locali, dell'autonoma iniziativa degli enti di autonomia funzionale; la promozione dell'esercizio in forma associata delle funzioni dei piccoli comuni e di quelli situati nelle zone montane, attribuendo a tali forme associative la medesima autonomia riconosciuta ai Comuni; l'attribuzione dell'esercizio del potere sostitutivo, anche nei confronti degli enti locali, allo Stato, anziché più specificamente al Governo; la riformulazione del disposto costituzionale in tema di Consiglio delle autonomie locali nel senso più estensivo della configurazione dello stesso Consiglio quale organo non solo di consultazione, ma anche di concertazione e di raccordo fra le Regioni e gli enti locali; il conferimento agli enti locali del potere di promuovere dinanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale a fronte di legge o atto con forza di legge dello Stato o della Regione ritenuto lesivo delle proprie competenze; l'attribuzione a legge dello Stato del compito di promuovere il coordinamento tra il Senato federale della Repubblica e gli enti territoriali, inclusi quelli locali, disciplinandone forme e modalità; la garanzia da parte del regolamento del Senato federale di rapporti di reciproca informazione e collaborazione tra i senatori e i rappresentanti dei vari enti territoriali; la disciplina della procedura di istituzione delle Città metropolitane.

¹⁰⁵ Come, del resto, in diverse altre passate legislature (cfr. *supra*, nota 49).

¹⁰⁶ Tali, ad esempio, la proposta di legge costituzionale, di iniziativa parlamentare, presentata il 5 dicembre 2008 (A. C. n. 1989) intitolata <<Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, in materia di soppressione delle province e di conseguente razionalizzazione dell'organizzazione territoriale della Repubblica>> e avente ad oggetto la soppressione dell'ente Provincia, con conseguente passaggio delle sue funzioni alle Regioni o ai Comuni; o la proposta, sempre di iniziativa parlamentare, presentata il 12 dicembre 2008 (A. C. n. 2010) intitolata <<Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, nonché agli Statuti speciali della Regione siciliana e delle Regioni Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, in materia di soppressione delle province>>. Proposte, tuttavia, queste e altre analoghe, che non hanno avuto seguito in Parlamento. A sua volta, la proposta di legge costituzionale n. 4439, presentata alla Camera il 21 giugno 2011 e recante il titolo <<Modifica dell'articolo

Significative modificazioni al ruolo e all'ordinamento delle Province venivano peraltro apportate, a livello di legislazione ordinaria, sempre nella XVI Legislatura con il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, recante <<Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici>>, convertito con modificazioni in l. 22 dicembre 2011, n. 214, e con il d.l. 6 luglio 2012, n. 95, recante <<Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario>>, convertito con modificazioni in l. 7 agosto 2012, n. 135. Interventi legislativi volti, tra l'altro, a un ridimensionamento delle funzioni delle Province con contestuali trasferimenti delle stesse funzioni ai Comuni, alla trasformazione dei consigli provinciali in organi elettivi di secondo grado, e più in generale a un riordino delle Province e delle loro funzioni nell'ottica di una razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali, nonché alla soppressione di alcune delle maggiori Province con contestuale istituzione delle relative Città metropolitane. Le misure adottate venivano però censurate dalla Corte costituzionale¹⁰⁷.

133 della Costituzione, in materia di mutamento delle circoscrizioni provinciali e di soppressione delle province, nonché norme per la costituzione delle città metropolitane e il riassetto delle province>> prevedeva, tra l'altro, sostituendo il 1° comma dell'art. 133 Cost., che <<Il mutamento delle circoscrizioni provinciali o la soppressione delle Province [...fossero] stabiliti con legge regionale, sentiti i Comuni interessati>> (art. 1); demandava alla legge regionale, sentiti i Comuni interessati, la costituzione delle Città metropolitane, con contestuale soppressione delle Province comprese nel medesimo territorio delle Città metropolitane, con trasferimento a queste delle funzioni e del personale delle Province sopresse (art. 2); demandava alla legge dello Stato la determinazione delle <<funzioni fondamentali e proprie delle province il cui territorio [...risultasse] compreso all'interno delle regioni a statuto ordinario>> (art. 3); demandava alle Regioni a statuto speciale il riassetto delle rispettive Province a termini dei principi contenuti nel progetto di legge *de quo* (art. 4). Qualche altra proposta di legge di revisione costituzionale, del pari non giunta all'approvazione, riguardava le procedure e le modalità di passaggio di Comuni e Province da una Regione all'altra. Tra queste la proposta di <<Modifica dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione in materia di distacco e aggregazione di comuni e province>>, presentata il 30 maggio 2008 (A. C. n. 1221) e nella quale si prevedeva, tra l'altro, come condizione per il passaggio di Province o Comuni da una ad altra Regione, l'approvazione con *referendum* della richiesta di passaggio dalla maggioranza delle popolazioni di ciascuna delle due Regioni interessate. Inoltre, nel d.d.l. costituzionale di iniziativa governativa, comunicato alla Presidenza del Senato il 15 ottobre 2012 e recante, anche in sintonia con orientamenti progressivamente invalsi nella giurisprudenza della Corte costituzionale, <<Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia regionale>>, si attribuiva, con specifico riferimento al regime normativo degli enti locali, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione dei principi generali dell'ordinamento di Comuni, Province e Città metropolitane. Non occorre spendere parole per sottolineare come, se tale progetto si fosse tradotto in normativa costituzionale, non sarebbe stato fuorviante parlare di una vera e propria "controriforma" del Titolo V, nell'ottica di un accentramento che avrebbe oscurato ogni residua velleità federalistica. Cfr., al riguardo, P. BILANCIA, *La riforma dell'ordinamento regionale: verso una ricentralizzazione delle competenze*, in www.csfederalismo.it, 17 ottobre 2012.

¹⁰⁷ La Corte, infatti, con sentenza n. 220 del 2013, pronunciandosi sui giudizi di legittimità costituzionale promossi da diverse Regioni, ravvisava nelle norme censurate, in quanto incidenti <<notevolmente sulle attribuzioni delle Province, sui modi di elezione degli amministratori, sulla composizione degli organi di governo e sui rapporti dei predetti enti con i Comuni e con le stesse Regioni>>, <<una riforma complessiva di una parte del sistema delle autonomie locali, destinata a ripercuotersi sull'intero assetto degli enti esponenziali delle comunità territoriali, riconosciuti e garantiti dalla Costituzione>>. Sicché, la Corte, pur ammettendo che sull'ordinamento degli enti locali si potesse intervenire senza dover ricorrere alla legge costituzionale – indispensabile solo per la

14. Il regime normativo degli enti locali tra la “riforma Delrio” e il progetto di revisione costituzionale di iniziativa governativa del marzo 2014, attualmente al vaglio del Parlamento

Il tema della riforma delle autonomie locali, si è però riproposto tra quelli all’esame degli organi di indirizzo politico agli inizi della XVII Legislatura, nell’ottica di un ben più ampio e complessivo disegno riformatore delle istituzioni.

Tale tema, invero, è anzitutto rientrato tra quelli contenuti nella parte della relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, istituita agli inizi della XVII Legislatura dal Presidente del Consiglio dei ministri Letta con decreto dell’11 giugno 2013, relativa alla formulazione di proposte di revisione del titolo V Cost.. Relazione finale trasmessa alle Camere il 18 settembre 2013 e che, con specifico riferimento alla riforma delle autonomie locali, si è orientata per l’eliminazione delle Province nel testo costituzionale, per l’attribuzione della disciplina delle Città metropolitane alla competenza di una legge statale bicamerale (quale tipo di legge prevista, tra l’altro, per la disciplina dell’ordinamento e delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nell’ottica della riforma del procedimento legislativo secondo la relazione della stessa Commissione), per l’opportunità di introdurre in Costituzione il principio di una dimensione minima del Comune da determinare sempre con legge statale bicamerale.

Un ben maggior rilievo hanno assunto, peraltro, due successivi momenti del processo riformatore.

L’uno, a livello di legislazione ordinaria, rappresentato dalla approvazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante <<*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*>> (c.d. “Legge Delrio”, dal nome del suo principale promotore, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie Delrio)¹⁰⁸.

L’altro, rappresentato da un disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa, attualmente al vaglio del Parlamento, recante <<*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte*

soppressione di uno degli enti previsti dall’art. 114 Cost. o per togliere allo stesso la garanzia costituzionale –, e nemmeno escludendo la possibilità di ricorrere allo strumento del decreto-legge per incidere su specifici profili del regime degli enti locali, si esprimeva tuttavia nel senso <<che la trasformazione per decreto-legge dell’intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell’intero sistema, su cui da tempo si è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un “caso straordinario di necessità e d’urgenza”>>. Onde la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una serie di norme modificative del regime delle Province contenute negli atti legislativi sopra richiamati. Decadeva, invece, per mancata conversione, il d.l. 5 novembre 2012, n. 188, recante <<*Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane*>> e contenente, tra l’altro, disposizioni relative ai requisiti minimi delle Province, al riordino delle Province nelle Regioni a statuto ordinario, al Comune capoluogo, alle Città metropolitane.

¹⁰⁸ Per talune modifiche apportate a tale legge si vedano: il d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito in legge 23 giugno 2014, n. 89, e il d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114.

seconda della Costituzione>>¹⁰⁹: punto, quest'ultimo, riguardante anche il sistema delle autonomie locali.

La “legge Delrio” – nel perseguire, come esplicitato in apertura della relazione introduttiva del relativo d.d.l. alla Camera¹¹⁰, gli obiettivi della effettiva istituzione delle Città metropolitane, della predisposizione di una nuova disciplina delle Province e della definizione di una nuova disciplina organica delle unioni di Comuni – si pone come anticipatrice di una riforma del sistema delle autonomie locali, da adottare peraltro a livello di legislazione costituzionale e di cui l'abolizione delle Province costituisce un perno fondamentale¹¹¹. Una legge, quindi, intesa a realizzare, in un'ottica riformatrice delle autonomie locali, quanto più possibile a livello di legislazione ordinaria nel rispetto del quadro costituzionale vigente in tema di autonomie locali, ma con lo “sguardo” rivolto ad un futuro più incisivo intervento del legislatore costituzionale¹¹².

Ed invero, in attesa appunto della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, si procede, anzitutto, ad una ridefinizione della disciplina delle Città metropolitane, quali <<enti territoriali di area vasta>>¹¹³, specificamente individuati¹¹⁴, con territorio coincidente con quello della Provincia omonima – fatta salva la possibilità di modifiche territoriali secondo le procedure per il passaggio di Comuni da Province limitrofe ad una Città metropo-

¹⁰⁹ Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (Renzi) e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento (Boschi), il predetto d.d.l. è stato approvato in prima deliberazione con emendamenti dal Senato l'8 agosto 2014 (Atto Senato n. 1429) e trasmesso in pari data alla Camera dei deputati (Atto Camera n. 2613), che lo ha approvato a sua volta il 10 marzo 2015, apportando però qualche modifica al testo approvato dal Senato. Il progetto è stato pertanto trasmesso il successivo 11 marzo al Senato perché lo riesamini, deliberando, prima della votazione finale, sulle modificazioni apportate dalla Camera e sui conseguenti emendamenti, ed assegnato alla Commissione affari costituzionali (Atto Senato n. 1429-B).

¹¹⁰ D.d.l. presentato il 20 agosto 2013 (A.C. n. 1542).

¹¹¹ Come, del resto, chiaramente esplicitato nella relazione introduttiva del relativo d.d.l. alla Camera, ove si sottolineava che la premessa fondamentale orientante tutto il disegno di legge era quella di anticipare la prospettiva contenuta in un disegno di legge costituzionale esaminato dal Consiglio dei ministri del 5 luglio 2013 e relativo appunto all'abolizione delle Province.

¹¹² Tra gli scritti riguardanti la “legge Delrio”, si ricordano, in particolare: G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-istituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in *Federalismi*, 2014, 1, 12; A. POGGI, *Il problematico contesto istituzionale e costituzionale in cui si colloca la legge 56/2014 (Legge Delrio) in relazione alle diverse competenze legislative Stato-regioni sull'attribuzione di funzioni amministrative e sulla definizione delle forme di esercizio “obbligato” delle stesse*, in *confrontocostituzionali.eu*, 14 luglio 2014; G. VESPERINI, *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9/2014, p. 786 ss.; M. GORLANI, *La “nuova” Provincia: l'avvio di una rivoluzione nell'assetto territoriale italiano*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 8/2014; P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *AIC, Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4/2014; F. PIZZETTI, *Città metropolitane e nuove province*, in *Astrid Rassegna*, 14 luglio 2014; F. FABRIZI, G.M. SALERNO, *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014.

¹¹³ Art. 1, comma 2, L. n. 56/2014 cit.

¹¹⁴ E precisamente le Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, oltre a Roma capitale (per la quale si vedano, peraltro, i commi da 101 a 103 dell'art. 1 L. ult. cit.) e a quelle di Regioni a statuto speciale (art. 1, comma 5, L. ult. cit.).

litana (o viceversa)¹¹⁵ – e con costituzione alla data di entrata in vigore della legge in oggetto¹¹⁶.

Disciplina, un punto saliente della quale è costituito dalla definizione delle funzioni fondamentali di tali enti territoriali: enti istituzionalmente finalizzati alla *<<cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano [...alla] promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana [...e alla] cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee>>*¹¹⁷; e investiti pertanto di funzioni comprendenti quelle *<<fondamentali delle Province [alle quali succedono]¹¹⁸ e quelle attribuite alla Città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle Province>>*¹¹⁹.

Mentre, altro punto saliente della disciplina della Città metropolitana è costituito dalla normazione concernente i relativi organi, vale a dire: il Sindaco metropolitano, che è l'organo rappresentativo dell'ente; il Consiglio metropolitano, dotato di funzioni di indirizzo e di controllo; e la Conferenza metropolitana, dotata di poteri propositivi e consultivi¹²⁰. Organi, peraltro, non direttamente elettivi ma dotati di una rappresentatività di secondo grado o per relationem, a meno che lo statuto della Città metropolitana¹²¹ non preveda diversamente: in particolare, *<<il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo>>*¹²²; e il Consiglio metropolitano, composto dal Sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile in relazione alla popolazione residente nella Città metropolitana¹²³, viene eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della stessa Città metropolitana¹²⁴; nel rispetto, peraltro, delle procedure e delle condizioni previste nella legge, lo statuto della Città metropolitana può prevedere l'elezione a suffragio universale sia del Sindaco sia del Consiglio metropolitano¹²⁵. La Conferenza metropolitana è invece composta dal Sindaco metropolitano, che la convoca e la presiede, e dai sindaci dei comuni della Città metropolitana¹²⁶.

Il perno fondamentale della "legge Delrio" è, peraltro, ravvisabile, come sopra anticipato, dall'intervento sul regime delle Province, anch'esse definite *<<enti territoriali di area vasta>>*¹²⁷, di cui però si evidenzia, anzitutto, la "transitorietà", statuendo espressamente che

¹¹⁵ Art. 1, comma 6, L. ult. cit.

¹¹⁶ Art. 1, comma 12, L. ult. cit.

¹¹⁷ Art. 1, comma 2, L. ult. cit.

¹¹⁸ Con subentro nelle relative funzioni alla data del 1° gennaio 2015, ai sensi dell'art. 1, comma 16, L. ult. cit. (con l'eccezione delle Città metropolitane di Venezia e Reggio Calabria a causa del commissariamento dei relativi comuni che impedisce di avere un sindaco metropolitano).

¹¹⁹ Cfr. art. 1, comma 44, L. ult. cit., con relativa specificazione delle funzioni fondamentali.

¹²⁰ Cfr. art. 1, commi 7, 8 e 9 L. ult. cit.

¹²¹ Statuto i cui contenuti sono definiti dalla legge in oggetto, nel rispetto della quale deve essere adottato a termini dell'art. 1, comma 10, L. ult. cit.

¹²² Art. 1, comma 19, L. ult. cit.

¹²³ Art. 1, comma 20, L. ult. cit.

¹²⁴ Art. 1, comma 25, L. ult. cit.

¹²⁵ Art. 1, comma 22, L. ult. cit.

¹²⁶ Art. 1, comma 42, L. ult. cit.

¹²⁷ Art. 1, comma 3, L. ult. cit.

esse <<In attesa della riforma titolo V della Parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, [...] sono disciplinate dalla presente legge>>¹²⁸.

Al ridimensionamento delle funzioni delle Province – al punto da fare affermare in dottrina che esse <<vedono [...] rivoluzionate le loro attribuzioni mediante il riassorbimento delle loro competenze funzionali da parte dello stato, ma, soprattutto, da parte delle regioni, in vista di una riattribuzione di tali funzioni ad altri enti in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza>>¹²⁹ – fa riscontro una radicale ridefinizione delle modalità di investitura dei relativi organi di governo. Il sistema imperniato sull'elezione popolare diretta del Presidente della Provincia contestualmente all'elezione del Consiglio provinciale – ai sensi della legge n. 81 del 1993 e della legge n. 265 del 1999, ad essa recante talune modifiche – viene infatti sostituito con un sistema di rappresentatività di secondo grado: con il Presidente della Provincia, organo rappresentativo dell'ente, eletto dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni della Provincia¹³⁰; il Consiglio provinciale, organo di indirizzo e di controllo composto dal Presidente della Provincia e da un numero di consiglieri rapportato all'ammontare della popolazione, eletti da, e tra, i sindaci e i consiglieri comunali dei Comuni della Provincia (con decadenza da consigliere provinciale in caso di cessazione dalla carica comunale)¹³¹. Altro organo della Provincia, previsto dalla "legge Delrio", è l'Assemblea dei Sindaci, con poteri propositivi, consultivi e di controllo secondo quanto disposto dallo statuto¹³².

Sono infine contenute nella "legge Delrio" disposizioni sulle unioni e fusioni di Comuni e sulla disciplina generale dei Comuni.

Viene, in particolare, semplificata la disciplina delle unioni di Comuni, con abolizione delle unioni per l'esercizio facoltativo di tutte le funzioni e servizi comunali, e vengono apportate modifiche alla potestà statutaria e regolamentare delle unioni, prevedendo tra l'altro l'applicazione ad essa, in quanto compatibili e non derogati *ex lege*, dei <<principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione>>¹³³. Sono poste, inoltre, misure intese ad agevolare le fusioni di comuni e viene prevista la possibilità per i comuni di <<promuovere il procedimento di incorporazione in un comune contiguo>>¹³⁴.

Talune modificazioni e nuove regole, infine, vengono introdotte nella disciplina generale dei Comuni, con riferimento, tra l'altro, al numero di consiglieri e assessori nei Comuni

¹²⁸ Art. 1, comma 51, L. ult. cit.

¹²⁹ Cfr. P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, cit. p. 9. Sugli elementi di complessità del procedimento di riordino delle funzioni provinciali e sui termini dell'accordo tra lo Stato e le Regioni in merito al <<disegno generale delle funzioni provinciali da trasferire>> cfr. G. VESPERINI, *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, cit., p. 793. Sulle residue funzioni fondamentali delle Province, nonché sui limiti e sulle modalità di esercizio, cfr. artt. 85 ss. L. ult. cit.

¹³⁰ Art. 1, comma 58, L. ult. cit.

¹³¹ Art. 1, commi 67 e 69, L. ult. cit.

¹³² Art. 1, comma 55, L. ult. cit.

¹³³ Art. 1, comma 105, L. ult. cit. Per una qualifica dell'Unione di Comuni come <<ente strumentale dei Comuni>>, a fronte della Città metropolitana quale <<ente strategico>> cfr. P. BILANCIA, *Op. cit.*, p. 12.

¹³⁴ Art. 1, comma 130, L. ult. cit.

con popolazione inferiore rispettivamente a 3.000 e a 10.000 abitanti, alla percentuale di rappresentanza dei sessi nelle giunte dei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, al divieto, che viene abolito, di un terzo mandato consecutivo per i sindaci dei Comuni fino a 3.000 abitanti¹³⁵.

Una riforma, in definitiva, quella realizzata con la “legge Delrio” (e della quale ci si è limitati ad evidenziare solo qualche aspetto), che, seppure non contenuta in legge costituzionale, presenta profili di indubbio rilievo costituzionale, sia per l’attuazione che viene data a talune norme costituzionali come quelle sulle Città metropolitane contemplate già con la riforma del titolo V Cost. del 2001, sia per il fatto di prefigurare un nuovo assetto del potere locale nel suo complesso, sia (come già sottolineato) per il suo “carattere anticipatore” di un disegno di revisione della Costituzione che, tra i suoi punti qualificanti, contempla anche una ridefinizione del sistema delle autonomie locali^{136 137}.

Ed è su questo disegno di revisione costituzionale, che ha come uno dei suoi punti qualificanti riportato nello stesso titolo la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e attualmente come ricordato all’esame del Parlamento¹³⁸, che si ritiene di dover

¹³⁵ Cfr. art. 1, commi 135 ss., L. ult. cit.

¹³⁶ Cfr. G. VESPERINI, *Op. cit.*, *passim*.

¹³⁷ Con sentenza 24 marzo 2015 n. 50 della Corte costituzionale sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della “legge Delrio” proposte dalle Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia. Le censure formulate dalle Regioni ricorrenti coinvolgevano essenzialmente le parti della legge impugnata concernenti: la stessa disciplina delle istituite Città metropolitane; la ridefinizione dei confini territoriali e del quadro delle competenze delle Province, “in attesa della riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione”; il procedimento di riallocazione delle funzioni “non fondamentali” delle Province; la disciplina delle unioni e fusioni di Comuni; la prevista predisposizione di “appositi programmi di attività”, di fonte ministeriale, per sostenere gli “interventi di riforma” di cui alla legge impugnata. Nel dichiarare non fondate (o anche, in qualche caso, superate per cessata materia del contendere) le varie questioni di legittimità costituzionale la Corte ha tra l’altro affermato: l’infondatezza, anzitutto, della questione di competenza sollevata dalle Regioni ricorrenti secondo cui la mancata espressa previsione di una competenza legislativa esclusiva statale nella istituzione delle Città metropolitane ne comporterebbe l’automatica attribuzione alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni, in applicazione della clausola di residualità ex art. 117, comma 4, Cost.; la piena compatibilità con il principio democratico e con quello autonomistico del modello di rappresentanza di secondo grado per gli organi di governo delle Città metropolitane come delle Province, nonostante la loro natura di enti costitutivi della Repubblica ai sensi dell’art. 114 Cost.; la cessata materia del contendere, per cessato interesse delle Regioni ricorrenti, per quanto attiene al procedimento di riordino delle funzioni delle Province, con scorporo di quelle ad esse sottratte e riassegnate ad altri enti; la mancata violazione di competenza regionale con riguardo alle nuove disposizioni disciplinatrici delle Unioni di Comuni, non costituendo tali unioni enti territoriali ulteriori e diversi rispetto ai Comuni, ma risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra gli stessi Comuni per l’esercizio congiunto di funzioni e servizi di loro competenza. Tra i primi commenti alla sentenza *de quo* si veda E. MICHETTI, *Riforma delle Province e delle Città metropolitane. La Legge Delrio supera il vaglio di costituzionalità*, in *Gazzetta amministrativa della Repubblica italiana* (www.gazzettaamministrativa.it), 29 marzo 2015.

¹³⁸ Cfr. *supra*, in questo stesso paragrafo, testo e nota 109. Sulle linee portanti e sui principi informatori e profili generali del d.d.l. di revisione costituzionale in oggetto, si vedano, tra i numerosi commenti e osservazioni: L. ANTONINI, *Il d.d.l. costituzionale del Governo Renzi: logica dell’uniformità versus logica della responsabilità*, in *Astrid Rassegna* n. 8/2014; A. ANZON DEMMIG, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in www.rivistaaic.it, *Osservatorio costituzionale*, aprile 2014; G. AZZARITI, *Il merito delle cose. La riforma costituzionale e lo stile delle polemiche*, in *Costituzionalismo.it*, 8 aprile 2014; R. BIN, *Coerenze e incoeren-*

spendere qualche parola a conclusione del presente scritto, per le parti ovviamente concernenti il regime normativo e il ruolo degli enti locali.

Un punto saliente in tema di riforma delle autonomie locali è costituito dalla soppressione delle Province. Nel formulato del previsto futuro art. 114 Cost. scompare infatti il riferimento alle Province: l'enunciazione attuale secondo cui <<La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato>> viene così sostituita con l'enunciazione <<La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato>>; mentre nella stessa intestazione del Titolo V Cost. il riferimento alle Province viene sostituito da quello alle Città metropolitane. Una scelta, del resto, tanto scontata che nella relazione illustrativa del d.d.l. costituzionale al Senato compare solo la laconica frase <<L'articolo 24 [del d.d.l. di riforma] modifica l'articolo 114 della Costituzione, disponendo l'eliminazione delle province dal novero degli enti di cui si compone la Repubblica>>¹³⁹.

Anche talune modificazioni in tema di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni¹⁴⁰ vengono peraltro ad incidere sul regime delle autonomie locali.

Così, l'estensione della competenza legislativa esclusiva dello Stato comporta, tra l'altro, l'attribuzione in esclusiva alla legislazione statale di ambiti concernenti gli enti locali, o comunque anche gli enti locali¹⁴¹, quali ad esempio: il <<coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario>>¹⁴²; o l'ordinamento di Comuni e Città metropolitane, nonché le <<disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni>>¹⁴³.

ze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22 aprile 2014; A. CERRI, *Prime riflessioni interlocutorie sul progetto di riforma costituzionale*, in *www.astrid-online.it*, aprile 2014; V. CERULLI IRELLI, *Sulla riforma costituzionale in corso di approvazione in Italia*, in *www.astrid-online.it*, settembre, 2014; M. DOGLIANI, *Riforme costituzionali e qualità della democrazia*, in *www.astrid-online.it*, aprile 2014; C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge costituzionale del Governo Renzi*, in *www.astrid-online.it*, aprile 2014; I. NICOTRA, *Nota a margine del ddl costituzionale deliberato dal Consiglio dei ministri in data 31 marzo 2014*, in *Federalismi.it*, 16 aprile 2014; P. CARNEVALE, *Sul titolo delle leggi di revisione costituzionale. prime riflessioni a margine del disegno di legge di riforma della seconda parte della Costituzione attualmente in itinere*, in *Rivista AIC*, 20 marzo 2015.

¹³⁹ Restano, invece, le Province autonome di Trento e Bolzano, data la loro equiparazione alle Regioni.

¹⁴⁰ Al quale riguardo si vedano, tra gli altri: F. S. MARINI, *Commento a prima lettura del ddl costituzionale del Governo Renzi sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Confronti costituzionali*, 14 aprile 2014; G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in *Astrid Rassegna* n. 8/2014.

¹⁴¹ Ambiti a volte attribuiti alla legislazione concorrente Stato-Regioni, ai sensi del comma 3 dell'art. 117 Cost. di cui si prevede nel d.d.l. costituzionale in oggetto la cancellazione (cancellazione, peraltro, della cui effettività fanno a volte dubitare talune norme in tema di competenza legislativa esclusiva statale, come ad esempio, la successivamente richiamata competenza esclusiva statale concernente le disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), come da progettata modifica ex art. 31 d.d.l. cost. cit.).

¹⁴² Art. 117, comma 2, lett. e), come da progettata modifica ex art. 31 ult. cit. Trasferimento alla competenza esclusiva dello Stato che trova la sua ragion d'essere – come si legge nella relazione introduttiva del relativo d.d.l. costituzionale al Senato – nei limiti, più volte emersi nel contenzioso costituzionale, <<che ha mostrato l'imputazione del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario alla competenza concorrente>>.

¹⁴³ Art. 117, comma 2, lett. p), come da progettata modifica ex art. 31 ult. cit.

E lo stesso dicasi per l'attribuzione alla competenza legislativa regionale di materie o ambiti quali ad esempio: la <<programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali>>, la <<promozione dello sviluppo economico locale>>, o la <<regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica>>¹⁴⁴.

Viene inoltre puntualizzato che la potestà regolamentare, spettante ai Comuni e alle Città metropolitane in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, deve esercitarsi <<nel rispetto della legge statale o regionale>>¹⁴⁵; che le funzioni amministrative (a partire da quelle comunali, in ottemperanza del principio di sussidiarietà) debbono essere <<esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori>>¹⁴⁶; che le compartecipazioni di Comuni e Città metropolitane al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, oltre a dover essere in armonia con la Costituzione, deve aver luogo <<secondo quanto disposto dalla legge dello Stato>> ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario¹⁴⁷; che con legge dello Stato debbono essere <<definiti indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza>> nell'esercizio delle funzioni pubbliche degli enti locali (oltre che delle Regioni) il cui finanziamento integrale è assicurato dalle risorse di cui all'art. 119 Cost.¹⁴⁸; che il potere sostitutivo del Governo nei confronti degli enti locali (oltre che delle Regioni) deve essere esercitato previa acquisizione del parere del Senato, salvo i casi di motivata urgenza, e che la legge, oltre a definire le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale cooperazione, <<stabilisce i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente>>¹⁴⁹.

Un significativo profilo del progetto di revisione costituzionale de quo, infine, attiene ad uno specifico ruolo partecipativo comunale a livello di organizzazione costituzionale dello Stato.

È previsto, infatti, che, in un contesto di superamento del bicameralismo paritario, all'attuale Senato subentri un Senato non più organo ad elezione diretta, ma composto di 95 senatori rappresentativi delle autonomie territoriali, oltre che di 5 senatori nominati dal Presidente della Repubblica¹⁵⁰. Senatori, quelli rappresentativi delle autonomie territoriali, che ver-

¹⁴⁴ Art. 117, comma 3, come da progettata modifica ex art. 31 ult. cit.

¹⁴⁵ Art. 117, comma 6, come da progettata modifica ex art. 31 ult. cit. Cfr., in argomento, A. LUCARELLI, *Potere regolamentare di Città metropolitane e Comuni nella riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi*, in *Confronti costituzionali*, 14 aprile 2014.

¹⁴⁶ Art. 118, comma 2, come da progettata modifica ex art. 32 d.d.l. cost. cit.

¹⁴⁷ Art. 119, comma 2, come da progettata modifica ex 33 d.d.l. cost. cit.

¹⁴⁸ Art. 119, comma 4, come da progettata modifica ex art. 33 d.d.l. cost. cit.

¹⁴⁹ Art. 120, comma 2, come da progettata modifica ex art. 34 d.d.l. cost. cit.

¹⁵⁰ Sul superamento del bicameralismo paritario e sul nuovo Senato delle autonomie nel d.d.l. di revisione costituzionale in oggetto si vedano: G. AZZARITI, *Riforma del Senato. Questioni di metodo e di merito*, in *Astrid*

rebbero eletti dai Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e, per quel che nella specie interessa evidenziare, <<nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori>>¹⁵¹. Senatori, quelli eletti dalle istituzioni territoriali, la cui durata di mandato è previsto coincida con quella degli organi delle istituzioni territoriali in cui sono stati eletti.

In definitiva, quindi, la normativa del progetto di revisione costituzionale si caratterizza per il fatto di comportare trasformazioni tali da incidere sugli stessi caratteri dello Stato autonomo. E ciò non solo per quanto riguarda una nuova impostazione dei rapporti Stato-Regioni: impostazione caratterizzata, in definitiva ed a prescindere da ogni altro aspetto e nonostante la nuova configurazione del Senato, da un sensibile rafforzamento del ruolo dello Stato nei confronti delle Regioni, soprattutto per la prevista possibilità di intervenire con legge in ambiti di competenza legislativa regionale ove richiesto, tra l'altro, dall'interesse nazionale. Ma anche, per quel che specificamente interessa nella presente trattazione, per una profonda trasformazione dell'assetto e del ruolo delle autonomie locali, un cui punto saliente è senza dubbio rappresentato dalla soppressione dell'ente Provincia, completando a livello costituzionale l'iter intrapreso con la "legge Delrio" a livello di legislazione ordinaria; senza che però ciò debba fare passare in sottordine, da una parte, il maggior ruolo che verrebbero necessariamente ad assumere le Città metropolitane se non altro a seguito della "cancellazione" delle Province dalla Carta costituzionale; e, da un'altra parte, l'emergere di un del tutto nuovo ruolo partecipativo comunale a seguito dell'immissione anche di sindaci, scelti con procedure in sintonia con il principio elettivo, nel pur depotenziato organo costituzionale Senato.

Rassegna, n. 8/2014; F. BILANCIA, *Oltre il bicameralismo paritario. Osservazioni a margine del ddl Renzi*, in *Costituzionalismo.it*, 2 aprile 2014; M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo oggi*, in *Rivista AIC*, 2 maggio 2014; A. PATRONI GRIFFI, *Il "Senato delle autonomie", un disegno in chiaroscuro*, in *Confronti costituzionali*, 5 aprile 2014; B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, 2 maggio 2014; F. SGRÒ, *Riforma del Senato e contrappesi democratici*, in *Rivista AIC*, 2 maggio 2014; L. VANDELLI, *Nuove prospettive per il Senato delle autonomie*, in *Percorsi costituzionali*, settembre 2014; G. LUCHENA, *Il nuovo Senato: quale rappresentanza?*, in *Rivista AIC*, 24 ottobre 2014; S. LIETO, *Sullo stato di avanzamento della riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, 7 novembre 2014.

¹⁵¹ Art. 57, comma 2, come da progettata modifica ex art. 2 d.d.l. cost. cit.